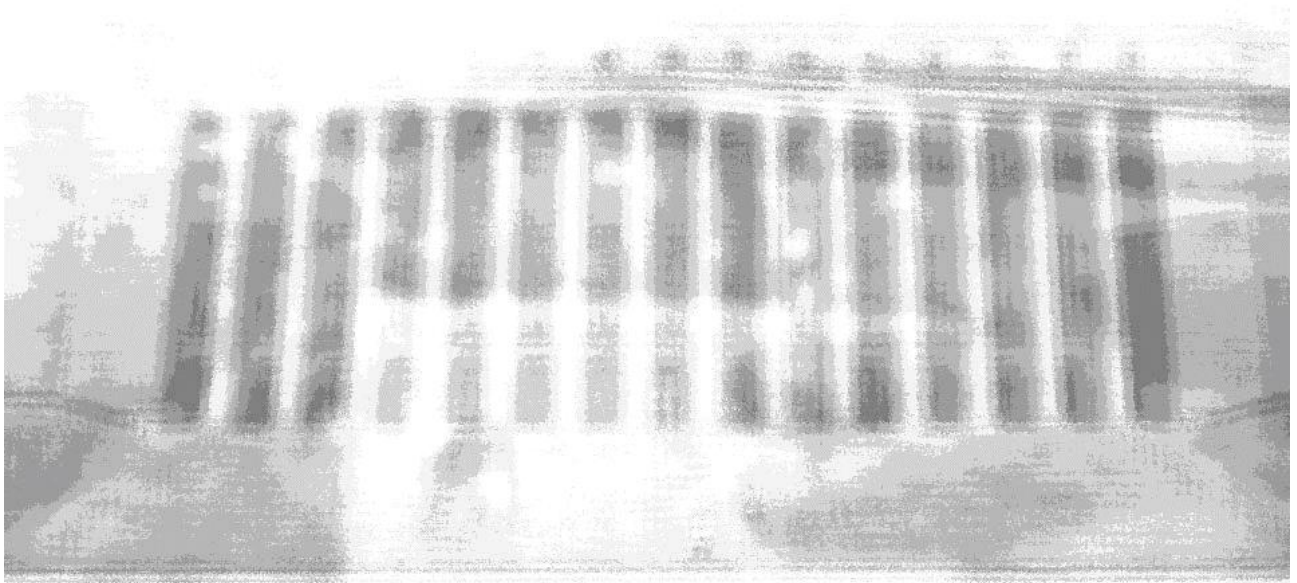


TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

VALTION MAKSULLISEN TOIMINNAN OHJAUS
OHJAUS- JA TOIMEENPANOITEORIAN NÄKÖKULMASTA



Tilintarkastuksen ja arvioinnin
maisteriohjelma,
Julkinen talousjohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Joulukuu 2015
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Susanna Kiiltomäki

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen, tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma
Tekijä:	SUSANNA KIILTOMÄKI
Tutkielman nimi:	Valtion maksullisen toiminnan ohjaus ohjaus- ja toimeenpanoteorian näkökulmasta
Pro gradu -tutkielma:	99 sivua, 24 liitesivua
Aika:	Joulukuu 2015
Avainsanat:	Ohjaus, toimeenpano, ohjauskeinot, ohjausmuodot, maksullisuus, valtionohjaus, valtion maksullinen toiminta

Valtion maksupolitiikka, joka sisältää valtion maksullisen toiminnan, sisältyy valtion budjettipolitiikkaan veropolitiikan tavoin. Budjettipolitiikka sisältyy finanssipolitiikkaan ja finanssipolitiikka talouspolitiikkaan. Valtion maksullisella toiminnalla kerätään valtiolle maksutuloja. Maksut kohdistuvat niille, jotka käyttävät kyseisiä suoritteita, joihin lukeutuu erilaisia tuotteita ja palveluita. Valtion maksullisen toiminnan yleislaki on valtion maksuperustelaki (150/1992).

Tutkielman aihe on saanut alkunsa Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta ”Valtion maksupolitiikka”. Tuloksellisuustarkastus täsmentyi ohjauksen näkökulmaksi, joka on myös tutkielman näkökulma. Tuloksellisuustarkastuksen tavoitteena oli tarkistaa, onko maksujen käyttö ohjaus- ja rahoitusvälineenä läpinäkyvää ja tuloksellista. Tutkielman näkökulma täsmentyi valtion maksullisessa toiminnassa käytettyihin ohjauskeinoihin ja -muotoihin, joita tarkastellaan kahden eri teorian näkökulmasta eli ohjaus- ja toimeenpanoteorian näkökulmasta. Tutkielman yhtenä tavoitteen on valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaation selvittäminen. Toisena tavoitteena on selvittää mitä ohjauskeinoja ja -muotoja käytetään valtion maksullisessa toiminnassa vuosina 2014–2015, joka toimii tutkielman päätutkimusongelmana. Kolmantena tutkielman tavoitteena on arvioida valtion maksullisessa toiminnassa käytettyjä ohjauskeinoja ja -muotoja sekä ohjausorganisaatiota ja ohjausvastuiden toteutumista. Tutkielman tavoitteiden saavuttamiseen käytetään useita haastatteluita ja erilaisia asiakirjoja sekä lainsäädäntöä.

Haastatteluiden ja muiden asiakirjojen perusteella havaittiin valtion maksullisessa toiminnassa käytettävän erityisesti kirjallisia ohjausmateriaaleja, jotka sisältyvät moniin ohjauskeinoihin. Yhteenvedona voidaan todeta, että valtion maksullisen toiminnan ohjaus painottuu normi-, sääntö- ja informaatio-ohjauskeinoihin. Myös tulosohjauskeinon merkittävyys valtion maksullisessa toiminnassa nostettiin kaikissa haastatteluissa esille. Ohjausvolyymi on suorassa yhteydessä viraston ja laitoksen maksullisen toiminnan volyyymiin. Valtion maksullisessa toiminnassa itseohjautuvuus on ollut isossa roolissa, joka on onnistunut tapauskohtaisesti. Ohjausorganisaatio todettiin pääosin selkeäksi.

Valtion maksupolitiikan käsitteistö ei ole vakiintunut ja näin ollen terminologinen ohjaus nähdään kehityskohteena. Organisaatiomuutoksilla on ollut vaikutusta ohjaukseen. Erilaisia ohjauskeinoja käytetään, mutta on epävarmaa, hallitaanko ohjauskeinojen kokonaisuutta. Valtion maksullinen toiminta ja sen ohjaus voivat tulevaisuudessa kohdata paineita maksupohjan kasvattamisessa.

ALKUSANAT

Tämän pro gradu -tutkielman valmistuttua Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulusta valmistuminen on alkanut tuntumaan todellisemmalta. Tutkielman tekeminen on ollut pitkä ja mielenkiintoinen matka, joka alkoi harjoittelustani Valtiontalouden tarkastusvirastosta. Sieltä löytyi aihe ja motivaatio tähän tutkielmaan.

Tutkielman projektin avulla ymmärrän valtion maksullista toimintaa, valtion organisaatiota, ohjauksen moniulotteisuutta ja sen kaikkia vaikutusmahdollisuuksia hieman paremmin. Ohjauksen näkökulmasta täytyisi aina muistaa, että mitään ei voi ohjata, jos ei tiedä mitä ohjataan.

Haluan kiittää Valtiontalouden tarkastusviraston johtavia tuloksellisuustarkastajia Klaus Naumasta ja Eija Oksasta sekä tuloksellisuustarkastuspäällikköä Teemu Kalijärveä innostavasta harjoittelusta ja avusta tutkielman aineiston saavuttamisessa sekä rautaisista neuvoista ja mielenkiintoisista keskusteluista. Suuri kiitos myös ohjaajalleni Lasse Oulasvirralle mielenkiintoisista keskusteluista ja merkittävistä neuvoista.

Haluan kiittää myös loistavia ystäviäni, jotka ovat antaneet minulle energiaa tutkielman tekemisessä mitä erilaisemmissa muodoissa.

Kiitos rakkaalle kihlatulleni, joka on antanut rauhan tutkielman tekemiselle olemalla mahdollisimman paljon kalassa.

Kaikki opiskeluvuodet Tampereen yliopistossa ja hallitusvuodet Staabi ry:n ja Fiskus ry:n parissa ovat antaneet minulle innostusta tekemiseen ja uskoa loistavaan tiimityöskentelyyn.

Kaikki on mahdollista, kun siihen uskoo.

Tampereella, joulukuussa 2015

Susanna Kiiltomäki

SISÄLLYS

KUVALUETTELO.....	6
TAULUKKOLUETTELO	7
1. JOHDANTO	8
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	8
1.1.1 Valtion maksupolitiikka.....	9
1.1.2 Valtion maksullinen toiminta.....	10
1.2 Tutkimustehtävät ja käytettävä tutkimusaineisto	12
1.3 Tutkimusaiheen relevanttius ja sen tavoitteet	14
1.4 Tutkimusmenetelmät.....	15
1.5 Arviointitutkimuksen lähtökohdat	16
2. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	20
2.1 Teoreettisen lähestymistavan valintakriteerejä	20
2.1.1 Keskeiset rajaukset.....	23
2.2 Valtion ohjausorganisaatio maksullisessa toiminnassa.....	25
2.3 Ohjaus- ja toimeenpanoprosessit valtion maksullisessa toiminnassa	32
2.4 Ohjauksen näkökulmat ja ohjauspolitiikan kehitys.....	36
2.4.1 Ohjauksen käsite	38
2.4.2 Ohjauksen ketju ja ohjaukseen vaikuttavat tekijät.....	40
2.4.3 Erilaiset ohjaus- ja päätöksentekomallit	44
2.4.4 Johdon ja organisaation tarkastelu	48
2.4.5 Erilaiset ohjauskeinot	50
2.4.6 Ohjauksen eri muodot	64
2.5 Toimeenpanoteoria.....	67
3. VALTION MAKSULLISEN TOIMINNAN OHJAUKSEN ARVIOINTI	78
3.1 Ohjausvastuiden toteutuminen	78
3.2 Ohjauksen muodostuminen ja sen taso	80
4. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	86
LÄHTEET	90
LIITTEET	100
Liite 1: Valtion maksullisessa toiminnassa havaitut ohjauskeinot	100

Liite 2: Haastattelut 2–6, Virastot ja laitokset, haastattelurunko	109
Liite 3: Haastattelu 1, Maa- ja metsätalousministeriö, haastattelurunko.....	116
Liite 4: Haastattelu 7, Valtiovarainministeriö, haastattelurunko	119
Liite 5: Haastattelu 8, Valtiovarainministeriö, haastattelurunko	120
Liite 6: Haastattelu 9, Valtiokonttori, haastattelurunko	121
Liite 7: Haastattelu 10, Valtiovarainvaliokunta, haastattelurunko	123

KUVALUETTELO

Kuva 1.	<i>Politiikka-alueet taloudessa.</i>	9
Kuva 2.	<i>Maksullisen toiminnan tuotot suoriteryhmittäin 2007–2014 vuosina. (Valtion maksullinen toiminta 2011 (Netra-raportti); Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta).</i>	12
Kuva 3.	<i>Tuloksellisuus käsitteet (Eriksson 1995, 17).</i>	17
Kuva 4.	<i>Ohjausketju systeemiprosessina. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 30).</i>	18
Kuva 5.	<i>Maa- ja metsätalousministeriön kolmen viraston ja laitoksen maksullisen toiminnan tuotot 2007–2014 vuosina (Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta; MMM-Tiken tilinpäätökset 2007–2014).</i>	24
Kuva 6.	<i>Valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatio.</i>	26
Kuva 7.	<i>Valtion maksullisen toiminnan -prosessi (Luentomateriaali 1, VM 2012).</i>	33
Kuva 8.	<i>Ongelmat ohjauksessa ja johtamisessa.</i>	41
Kuva 9.	<i>Tasapainoisen ohjausmallin (BSM) kehikko (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 49).</i>	44
Kuva 10.	<i>Ohjauksen muodot ja kehityssuunnat (Myllyntaus 2002, 20).</i>	48
Kuva 11.	<i>Sääntelyn alajaottelu (Vedung 2000, 130).</i>	53
Kuva 12.	<i>Taloudellisen ohjauksen jaottelu.</i>	56
Kuva 13.	<i>Erilaiset ohjauskeinot.</i>	61
Kuva 14.	<i>Erilaiset ohjausmuodot.</i>	64
Kuva 15.	<i>Implementaatioprosessi (Junnila 2008, 62).</i>	68
Kuva 16.	<i>Toimeenpanon jako.</i>	69
Kuva 17.	<i>Toimeenpanon jaottelu kolmeen eri malliin.</i>	71
Kuva 18.	<i>Valtion maksullisessa toiminnassa havaitut ohjauskeinot pääotsikoittain.</i>	100

TAULUKKOLUETTELO

<i>Taulukko 1.</i>	<i>Maa- ja metsätalousministeriön kolmen viraston ja laitoksen maksullisen toiminnan tuotot 2007–2014 vuosina (Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta; MMM-Tiken tilinpäätökset 2007–2014).</i>	24
<i>Taulukko 2.</i>	<i>Kirjalliset ohjauskeinot.</i>	63
<i>Taulukko 3.</i>	<i>Toimeenpanotutkimusten kolme sukupolvea (Vilkki 2009, 29).</i>	76
<i>Taulukko 4.</i>	<i>Valtion maksullisessa toiminnassa havitut ohjauskeinot yksitysikohtaisesti.</i>	100

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Pro gradu -tutkielman taustalla on Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen esiselvitysraportti sekä varsinainen tuloksellisuustarkastuskertomus valtion maksupolitiikasta. Ennen tutkielman aloittamista olin työharjoittelussa Valtiontalouden tarkastusvirastossa Tuloksellisuustarkastuksen toimintayksikössä touko-elokuu 2014 aikana, jolloin olin mukana kyseisessä tuloksellisuustarkastuksessa, jossa mukana olivat johtavat tuloksellisuustarkastajat Klaus Naumanen ja Eija Oksanen sekä tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi. Valtion maksupolitiikkaa tarkasteltiin laajana aihealueena, joka tuloksellisuustarkastuksessa täsmentyi valtion maksullisen toiminnan ohjauksen näkökulmaksi, joka on myös tämän pro gradu -tutkielman tärkeä näkökulma. Tutkielmassa aihetta tutkitaan kahden eri teorian näkökulmasta, kun Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen tavoitteena oli tarkastaa, onko maksujen käyttö ohjaus- ja rahoitusvälineenä läpinäkyvää ja tuloksellista.

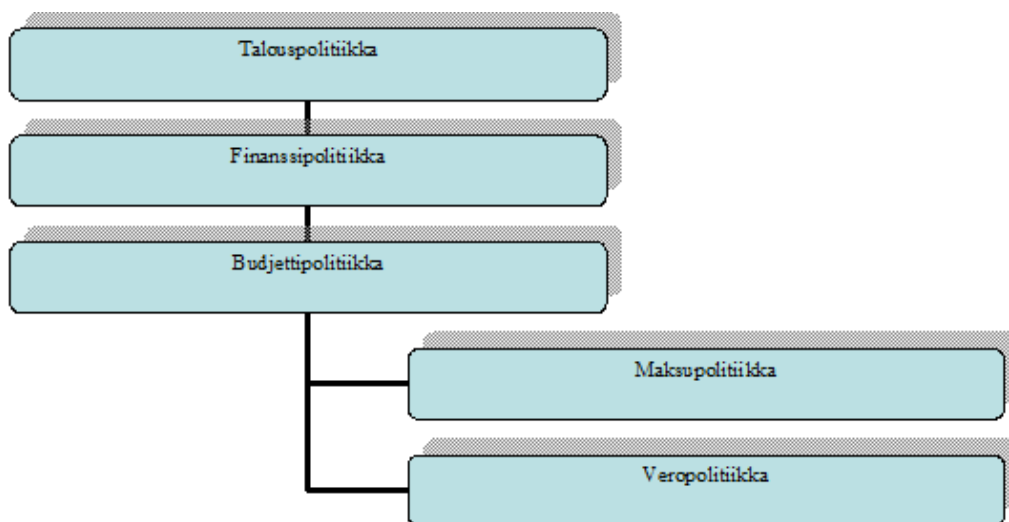
Valtiontalouden tarkastusviraston kyseisen tuloksellisuustarkastuksen aikana kävimme haastattelemassa muun muassa kolmen eri hallinnonalan ministeriötä sekä 14 virastoa ja laitosta. Haastatteluja tehtiin myös Valtiovarainministeriössä sekä Valtiokonttorissa ja valtiovarainvaliokunnassa. Haastattelut antoivat todella hyvän pohjan tutkielman tekemiselle.

Valtionhallinnon kehittäminen on aina ollut mielenkiinnon kohteena valtiolla itsellään sekä erityisesti akateemisissa piireissä. Esimerkkeinä kehityksestä ovat erilaiset lainsäädäntöhankkeet, ohjeistukset, tutkimukset valtiolla, yliopistoissa sekä yksityisellä sektorilla. Ohjauksen näkökulma on ollut vahvasti mukana kehitettäessä valtionhallintoa ja valtion toimintaa sisältä tai ulkoa käsin. Näin ollen ohjauksen näkökulma on luonteva suunta pro gradu -tutkielman aiheelle valtion maksullinen toiminta, koska tavoitteena on pyrkiä löytämään optimaalisia vaihtoehtoja ohjata valtion maksullista toimintaa kahden teorian avulla, jolloin valtion maksullinen toiminta ohjautuisi tehokkaammin ja tällöin maksullinen toiminta olisi tehokasta ja rationaalista. Valtionhallinto on tällä hetkellä niin laaja-alainen verkosto, että sen hallitseminen ja hahmottaminen yhtenä kokonaisuutena on hyvin haastavaa. Osittain tämän takia ohjauksen merkitys pysyy tärkeässä roolissa jatkossakin, koska tavoitteena on

tehokkaasti järjestetty valtion toiminta ja tässä tapauksessa valtion maksullinen toiminta, jolla kerätään tuloja hyvinvointivaltion ylläpitämiseksi.

1.1.1 Valtion maksupolitiikka

Valtion maksupolitiikka on laaja käsite, mutta se ei ole käsitteenä edelleenkään vakiintunut. Käsitettä käytetään useissa tapauksissa, mutta sen merkitys muuttuu puhujan ja tapauksen mukaan. Maksupolitiikka on osa budjettipolitiikkaa, niin kuin myös veropolitiikka, joka on käsitteenä vakiintuneempi kuin maksupolitiikka. Budjettipolitiikka on osa finanssipolitiikkaa ja yläkäsitteenä edellä mainituille politiikan alueille on talouspolitiikka. Kuvalla 1. havainnollistetaan kyseisten politiikkojen suhdetta toisiinsa. (Valtion maksupolitiikka 2015, 11).



Kuva 1. Politiikka-alueet taloudessa.

Valtiovarainministeriö on yleisohjaajana tehnyt esimerkkinä muille ministeriöille vuonna 2001 *Valtiovarainministeriön hallinnonalan maksupolitiikkaselvityksen*, jossa valtiovarainministeriö on maksupolitiikka käsitteen muotoillut seuraavasti:

Suoritetuotantoon liittyvällä maksupolitiikalla työryhmä tarkoittaa maksuperustelain ja erityismaksulainsäädännön mukaisten maksullistamis- ja hinnoitteluperiaatteiden soveltamista hallinnonalan virastojen ja laitosten suoritetuotantoon. Käytännössä tämä tarkoittaa lain salliman maksullistamis- ja hinnoittelujoustavuuden tietoista ja

perusteltua soveltamista maksullisen toiminnan hinnoittelussa. (Valtiovarainministeriön hallinnonalan maksupolitiikasta – maksuperustelain soveltamisesta hallinnon-alalla.)

Maksupolitiikka-käsite ei ole vakiintunut eikä se ole saanut tarkempaa määritelmää, mutta tutkielman näkökulmasta valtion maksupolitiikka nähdään yksinkertaisena toimintona, jossa valtio kerää maksuja virastojen ja laitosten kautta erilaisista tuotteista ja palveluita sisältävistä suoritteista. Tällöin tästä yksinkertaisesta toiminnasta ja siihen liittyvästä ohjaamisesta voidaan tutkielmassa puhua maksupolitiikasta, joka on yksi osa budjettipolitiikkaa ja edelleen finanssi- ja talouspolitiikkaa. Yleisesti politiikka-käsitteellä viitataan yhteisesti sovittujen arvojen, periaatteiden ja linjausten esittämiseen. (Valtion maksupolitiikka 2015).

1.1.2 Valtion maksullinen toiminta

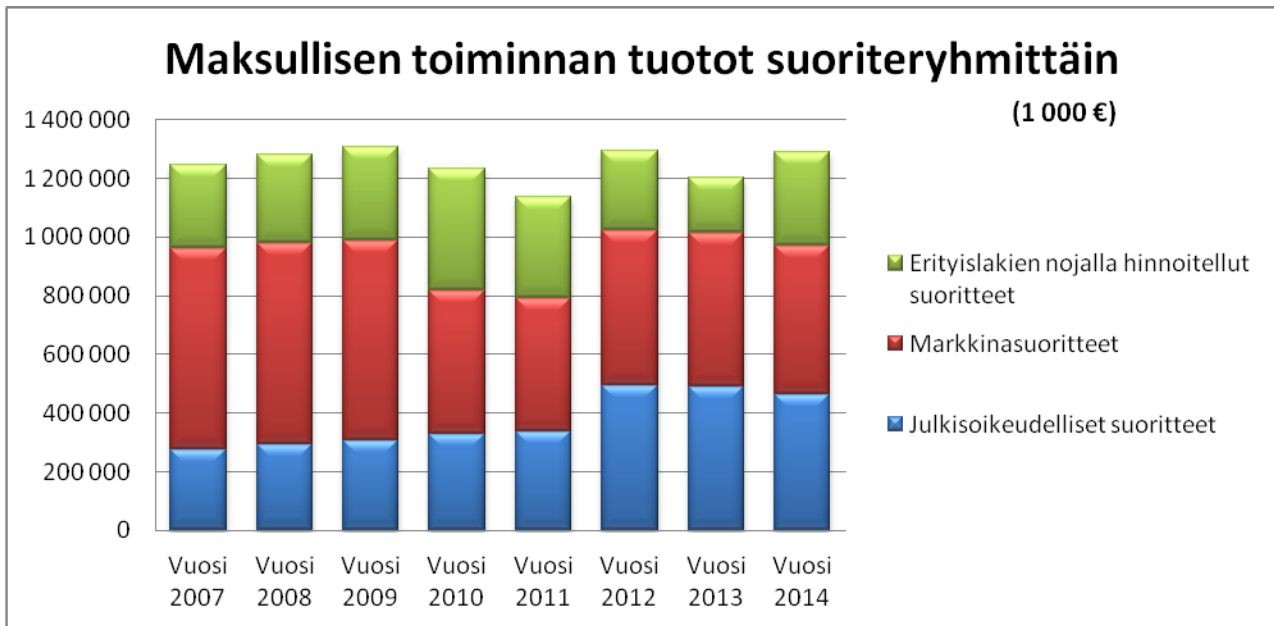
Valtion maksullisella toiminnalla kerätään valtiolle maksutuloja, joilla pyritään kohdistamaan maksuja suoritteita käyttäville tahoille. Suoritteisiin sisältyy erilaisia tuotteita ja palveluita. Suomen perustuslaissa (731/1999) 81 § 2 momentissa määritellään oikeus maksujen keräämiseen ja valtion maksuperustelaki (150/1992) toimii yleislakina valtion maksulliselle toiminnalle ja valtion maksuperusasetus (211/1992) toimii myös substanssi- eli sisältöohjauksena asetuksen tasolla valtion maksulliselle toiminnalle. Valtion maksuperustelakia on muutettu kuusi kertaa sen antamisen jälkeen (348/1994; 749/1996; 961/1998; 721/2000; 546/2006 ja 607/2007). Muun muassa valtion talousarvion asetuksella (1243/1992) 5a § 2 momentti, 65 § 2 kohta ja 66g § 1 momentti ohjataan maksullista toimintaa ja siihen liittyvää suunnittelua ja raportointia. Valtion maksullisen toiminnan substanssiohjaukseen kuuluu myös erityismaksulakeja, jotka ovat virasto- ja laitospohjaisia. Esimerkiksi Maanmittauslaitoksella on omia erityislakeja, muun muassa kiinteistörekisterilaki (392/1985) ja laki kiinteistötoimitusmaksusta (558/1995).

Valtion maksullisen toiminnan suoritteet jaetaan valtion maksuperustelain (150/1992) 5 § ja 6 § mukaan karkeasti kahteen osaan, julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin. Muut suoritteet sisältävät liiketaloudellisin perustein hinnoitellut suoritteet, jolloin puhutaan liiketaloudellisista tai markkinasuoritteista. Valtiokonttori on ohjeistanut raportoimaan maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudet kolmeen eri kategoriaan, julkisoikeudellisiin suoritteisiin, markkinasuoritteisiin sekä

erityislakien nojalla hinnoiteltuihin suoritteisiin (Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatiminen). Jaottelua tehdään myös yksityiskohtaisemmin, mutta sitä ei ole tarkoituksenmukaista käydä läpi tämän tutkielman kannalta.

Ministeriöiden ohjaamista organisaatioista puhutaan yleisesti kirjanpitoyksiköinä sekä virastoina ja laitoksina. Tutkielmassa käytetään käsitettä virastot ja laitokset, koska tutkielmassa käsitellään hyvin monipuolisesti kyseisen tason organisaatioita, jolloin se sopii tieteellisen tutkielman kontekstiin. Vuonna 2004 valtion maksullista toimintaa harjoitti yhteensä 117:sta virastosta ja laitoksesta 115 virastoa ja laitosta. Näistä 115:sta virastosta ja laitoksesta merkittävää maksullista toimintaa harjoitti 30 virastoa ja laitosta, joka tarkoittaa yli 10 miljoonan maksutulota. Virastojen ja laitosten määrä on vuodesta 2004 vähentynyt merkittävästi vuoteen 2012 asti, jolloin 63:sta virastosta ja laitoksesta maksullista toimintaa harjoitti 58 virastoa ja laitosta, joista merkittävää maksullista toimintaa harjoitti 24 virastoa ja laitosta. Virastojen ja laitosten vähentyessä valtion maksullisen toiminnan maksutulot ovat pysyneet kuitenkin melko samalla tasolla, jolloin maksullinen toiminta on kasvanut merkittävästi niissä laitoksissa, joissa sitä harjoitetaan. 1990-luvulla tehtiin paljon organisaatiomuutoksia, esimerkiksi virastoja ja laitoksia muutettiin liikelaitoksiksi ja yhtiöitettiin budjettitalouden ulkopuolelle. Tämän johdosta voidaan todeta, että valtion maksullinen toiminta on tosiasiallisesti kasvanut yli kaksinkertaiseksi vuoden 1992 jälkeen, kun valtion maksuperustelaki (150/1992) säädettiin. (Valtion maksupolitiikka 2015, 11–12).

Valtion maksullisen toiminnan laajuus maksutulota tarkasteltaessa on ollut vuodesta 2007 lähtien noin 1,2 miljardia euroa. Suoriter ryhmien maksutulojen painotus on vaihdellut kuitenkin vuosittain. Esimerkiksi 2007–2014 vuosina markkinasuoritteiden maksutulot ovat pienentyneet noin 400 miljoonaa, kun julkisoikeudellisten suoritteiden maksutulojen osuus on kasvanut noin 300 miljoonaa ja erityislakien nojalla hinnoiteltujen suoritteiden maksutulojen osuus on kasvanut noin 100 miljoonaa. Voidaan siis todeta, että julkisoikeudellisten suoritteiden, johon tässä tapauksessa luetaan myös erityislakien nojalla hinnoitellut suoritteet, ovat tuplaantuneet kahdeksan vuoden aikana samalla kun markkinasuoritteiden maksutulot ovat pienentyneet suurin piirtein saman verran. Maksutulojen tasoa ei kuitenkaan voi verrata verotulojen tasoon, koska pelkästään valtion verotuloja vuonna 2014 oli noin 40 miljardia, jolloin voidaan tehdä johtopäätös, että valtion verotuloja oli merkittävästi enemmän kuin valtion maksutuloja (Verotulot vuosina 1990–2014). Valtion verotuksen taso on kuitenkin huomattavan korkealla, eli valtion verotulot eivät voi kasvaa merkittävästi enempää, jolloin maksullisen toiminnan kasvattamiselle voidaan nähdä olevan paineita vaikean taloustilanteen vuoksi.



Kuva 2. Maksullisen toiminnan tuotot suoriteryhmittäin 2007–2014 vuosina. (Valtion maksullinen toiminta 2011 (Netra-raportti); Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta).

Valtion maksuperustelakia säädettäessä tavoitteena oli uudistaa valtion maksullisen toiminnan lainsäädäntöä, jossa tavoitteena oli yksinkertaistaa ja selkeyttää maksulliseen toimintaan liittyvää lainsäädäntöä. Uudistuksella tavoiteltiin merkittävämpää tulosbudjetoinnin ja -ohjauksen periaatteiden sekä menettelytapojen käyttöönottamista valtion maksullisessa toiminnassa. (Valtion maksupolitiikka 2015, 11).

1.2 Tutkimustehtävät ja käytettävä tutkimusaineisto

Tutkimustehtävä koostuu kolmesta tutkimuskysymyksestä, jotka keskittyvät yhdelle hallinnonalalle ja tutkielma keskittyy vuosille 2010–2014. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Mitkä tahot ohjaavat ja toimeenpanevat käytännössä valtion maksullista toimintaa?
2. Mitä ohjausmuotoja ja -keinoja käytetään valtion maksullisessa toiminnassa vuosina 2010–2014?
3. Valtion maksullisessa toiminnassa käytettyjen ohjausmuotojen ja -keinojen sekä ohjausorganisaation arvioiminen.

Ensimmäisenä tutkimustehtävänä on selvittää ohjausorganisaation kokonaisuus ja näin ollen eri toimijoiden roolit valtion maksullisessa toiminnassa. Tähän tehtävään etsitään vastauksia esimerkiksi valtioneuvoston ohjesäännöstä ja valtiovarainministeriön sekä valitun hallinnonalan ministeriön työjärjestyksestä, että myös valittujen virastojen ja laitosten työjärjestyksistä sekä monista muista normeista ja mahdollisista ohjeista. Tutkimuskysymyksen vastaukseen haetaan täydennystä myös haastatteluista.

Kolmannessa tutkimusongelmassa pyritään rakentamaan arviointia, johon päästään toisen tutkimuskysymyksen selvittämisen jälkeen. Toisen tutkimuskysymyksen vaiheessa yhdistetään teoria ja empiria, josta pyritään koostamaan ja selvittämään valtion maksullisen toiminnan ohjausmuodot ja -keinot. Tämän vaiheen tuloksista pystyy siten tekemään erilaisia johtopäätöksiä, joista päästään arviointiosuuteen.

Kolmannessa tutkimusongelmassa pyritään arvioimaan havaittuja ohjauskeinoja ja niiden käyttämistä poliittiselta taholta alaspäin hallinnolliselle tasolle eli yleisohjaajan roolista aina valitun hallinnonalan virastoihin ja laitoksiin saakka. Arvioinnissa käytetään erityisesti haastatteluja, joita tehdään virastoihin ja laitoksiin, ohjaavaan ministeriöön, valtiovarainministeriöön (yleisohjaaja) ja valtiokonttoriin sekä poliittiselta taholta valtiovarainvaliokuntaan.

Arvioinnissa voidaan hakea vastausta kysymyksiin muun muassa ministeriöiden ja virastojen ja laitosten välillä liikkuvista asiakirjoista sekä myös muiden tahojen asiakirjoista ja lainsäädännöstä. Esimerkiksi tilinpäätöskannanotot ja tulossopimukset ovat hyvä esimerkkikeinoja arvioida käytettyjä ohjauskeinoja.

Tutkielman suunnittelusta lähtien tutkielman lähtökohtana on ollut selvittää valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa käytettyjä ohjauskeinoja ja niiden käyttövolyyymia suhteessa muihin käytettyihin ohjauskeinoin maksullisessa toiminnassa. Voidaan siten todeta, että tutkielman toinen tutkimuskysymys toimii tutkielmassa päätutkimuskysymyksenä, koska tutkielman jokainen osa liittyy vahvasti ohjaukseen ja ohjauskeinoin. Päätutkimus tulee osoittamaan ohjausorganisaation tahojen käyttämiä ohjauskeinoja ja pystyy tällöin antamaan lähtökohdat valtion maksullisen toiminnan arvioinnille.

1.3 Tutkimusaiheen relevanttius ja sen tavoitteet

Ohjauksen näkökulma on pitkään ollut vahvasti esillä laajana kokonaisuutena valtionhallinnossa. Valtionhallinto on tällä hetkellä niin suuri kokonaisuus, että sen hallitseminen ja hahmottaminen on juuri tämän takia hyvin haastavaa. Valtionhallinnon hallitsemisen haastavuuteen on pyritty vastaamaan erilaisilla ohjauskeinoilla, minkä vuoksi ohjauksen näkökulma on tärkeä ottaa esiin tarkasteltaessa pro gradu -tutkielman aihetta.

Valtion maksupolitiikka -käsite tarkoittaa yksinkertaisuudessaan tutkielmassa valtion maksullista toimintaa, jossa valtio kerää maksuja. Valtion maksupolitiikka on pitkään ollut jo taka-alalla, esimerkiksi valtion maksuperustelaki on uudistettu vuonna 1992, joka on nyt nostettu esiin esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirastossa yhdeksi tuloksellisuustarkastukseksi. Kyseinen tarkastus on valmistunut vuonna 2015. Helsingin sanomissa on myös nostettu esiin 28.1.2014 valtion ja kuntien maksullinen toiminta otsikolla ”Piiloveroja on jo lähes kolme miljardia”. Otsikolla viitataan julkisen sektorin keräämiin maksuihin. Asiakasmaksut ovat kaksinkertaistuneet vuosituhaten vaihteesta, eli kasvuvauhti on ollut nopeampaa kuin esimerkiksi kustannustason nousu. Valtion maksullisen toiminnan tulot ovat murto-osa valtion tuloista, joista suurin osa tulee luonnollisesti verotuloista. Valtion huonon taloustilanteen vuoksi valtio kokee paineita tulojen keräämisen kasvattamiselle, johon yhtenä ratkaisuna voidaan käyttää valtion maksullista toimintaa. Tällöin valtion maksullisen toiminnan täytyisi olla tehokasta ja järjestelmällistä. Tämä vaatisi tehokkaan ohjausjärjestelmän, joka sisältäisi valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaation ja ohjauskeinot. (Helsingin sanomat, 28.1.2014, Saari-nen, Juhani; Valtion maksupolitiikka 2015).

Tutkielman tavoitteena on pyrkiä ymmärtämään ja selkeyttämään teorian kautta valtion maksullisen toiminnan ohjaus- ja toimeenpanoprosessia sekä selkeyttämään teoriasta lähtevien ohjauskeinojen ja ohjausmuotojen avulla valtion maksullisen toiminnan ohjausta. Empiirisellä aineistolla pyritään myös löytämään vastauksia valtion maksullisen toiminnan ohjauksen tilasta vuosina 2010–2014 sekä havaitsemaan ohjauskeinoja, joita valtion maksullisessa toiminnassa käytetään. Tavoitteena on myös selkeyttää valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiota.

Tutkielman tavoitteena on myös nostaa esille keskusteluun valtion maksullinen toiminta ja maksupolitiikka. Esimerkkinä valtion maksuperustelaki, joka on vuodelta 1992 ja vuonna 2000 valtion mak-

sullisen toiminnan yleisohjaaja, eli valtiovarainministeriö on ohjeistanut kaikkia ministeriöitä tekemään oman hallinnonalan maksupolitiikkaselvitykset. Voidaan kuitenkin todeta, että edelleenkin kaikki ministeriöt eivät ole tehneet kyseistä selvitystä. (Valtion maksupolitiikka 2015, 29).

Valtion maksullisesta toiminnasta on tehty joitakin pro graduja, joista esimerkkinä ovat Niko Ijäksen tutkielma ”Valtion maksut – valtiosääntöoikeudellinen tutkimus perustuslaissa tarkoitetun maksun asettamisen oikeudellisista edellytyksistä” (2013), Hannele Heikkilän tutkielma ”Budjettieroanalyysin käyttömahdollisuudet valtion tilivirastojen maksullisessa toiminnassa – Case: AKE, Helsingin yliopisto, Merenkululaitos ja VTT” (2005), Juha Saunamäen tutkielma ”Julkisoikeudellisen palvelutoiminnan maksullisuuden tavoitteet valtionhallinnossa – Case: yleiset tuomioistuimet” (2007) sekä Sami Pajukankaan tutkielma ”Maksuperustelain mukaisten liiketaloudellisten suoritteiden hinnoittelu Tampereen teknillisessä korkeakoulussa” (2002). Tämä tutkielma ”Valtion maksullisen toiminnan ohjaus ohjaus- ja toimeenpanoteorian näkökulmasta” täydentää osaltaan valtion maksupolitiikan tutkimusta muiden pro gradujen joukossa. Samasta aiheesta ei ole tehty väitöskirjoja, mutta niitä on kirjoitettu muun muassa ohjauksesta ja toimeenpanosta julkisella sekä yksityisellä sektorilla, esimerkiksi ”Strategiat hallinnan välineenä – Vesisuojelun ohjaus ja toimeenpano case Kyrönjoessa”, joka on Vaasan yliopistosta (Vilkki, B. 2009.). Valtiolla on myös tehty laajempi selvitystyö maksullisesta toiminnasta vuonna 2003, jonka tekivät Arto Lahti ja Heikki Stenlund.

1.4 Tutkimusmenetelmät

Tutkielma perustuu teoriataustaiseen arviointitutkimukseen, joka soveltuu hyvin tutkimusaiheeseen. Tutkielman tutkimusote on myös kvalitatiivinen eli laadullinen. Kvalitatiivista tutkimusotetta puoltaa se, että valtion maksullisen toiminnan ohjaus muodostaa hyvin moninaisen kentän, jota pyritään tutkielmassa selkeyttämään teorian avulla. Ohjausta on melko haastavaa tutkia kvantitatiivisin menetelmin, joten on luontevaa valita kvalitatiivinen tutkimusote. Kvalitatiivisen tutkimusotteen kautta on mahdollista tarkastella kokonaisvaltaisemmin ja yksityiskohtaisemmin, jolloin tutkielman mielenkiinnon kohteena ovat laadulliset asiat. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on tutkimusmenetelmänä usein haastatteluja, kuten myös tässä tutkielmassa. Lisäksi tutkielmassa on useita haastatteluja, joilla pystytään vastaamaan kysymykseen, millaisia ohjauskeinoja valtion maksullisessa toiminnassa käytetään ja kuinka ohjausvastuut toteutuvat kyseisessä ohjausorganisaatiossa.

Kvalitatiivisen tutkielman lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen sisältäen ajatuksen, että todellisuus muodostuu monista toisiinsa vaikuttavista tekijöistä. Kohteen mahdollisimman kokonaisvaltaisen tutkimisen tarkoituksena on ennemminkin löytää tosiasioita, kuin paljastaa ja todentaa niitä. (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara. 2000).

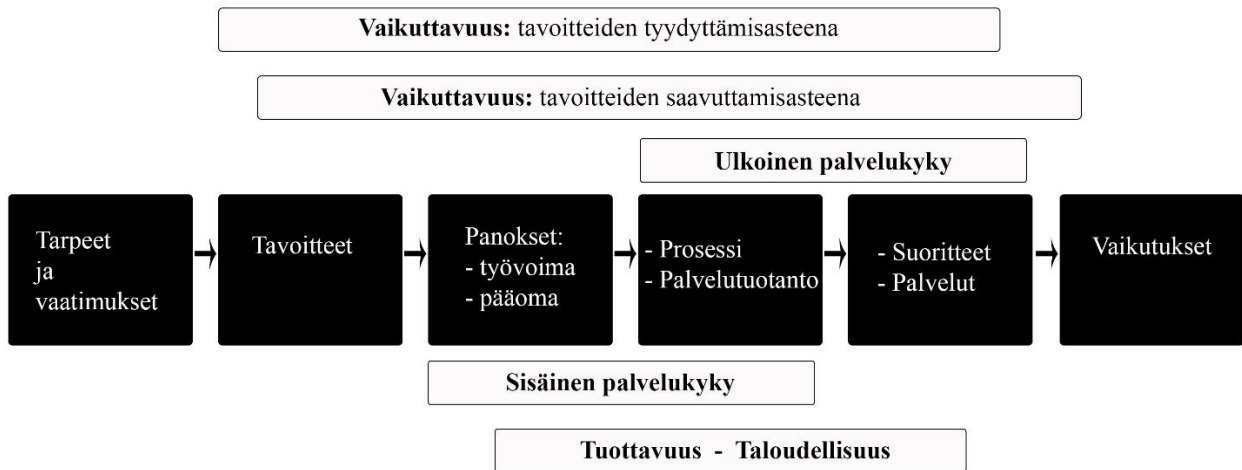
1.5 Arviointitutkimuksen lähtökohdat

Toiminnallisten ja taloudellisten ohjausjärjestelmien valinta riippuu tutkielman kontekstissa valtion maksullisen toiminnan tavoitteista. Ohjausjärjestelmät ovat keinoja, joilla toimintaa pyritään ohjaamaan asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Eri ohjausjärjestelmien käyttökelpoisuuden arvioinnissa lähdetään tavoitteista. Seuraavissa tilanteissa asetetaan päätöksenteolle ja sitä kautta tilanteiden arvioinnille erilaisia vaatimuksia. (Eriksson 1995, 15).

- ✓ *Tuloksellisuuden mittaaminen:* Järjestämisvastuun toteutuminen ympäristön puitteissa
- ✓ *Vaikuttavuuden mittaaminen:* Strategiseen suunnitteluun palvelutarpeiden ja tavoitteiden asettelua, tuotantokapasiteetin arviointia sekä voimavarojen jakoa
- ✓ *Tuottavuuden mittaaminen:* Tuottajan vastuun toteutuminen

Toiminnan *tuloksellisuutta* kuvataan tuottavuuden, taloudellisuuden, vaikuttavuuden sekä sisäisen että ulkoisen palvelukyvyyn käsitteiden avulla. Tuottavuus on tuotannon ja tuotosten sekä suoritteiden määrän suhde panosten määrään. Tuottavuus koetaan lähtökohtaisesti paremmaksi, mitä enemmän suoritteita syntyy samalla panosmäärällä. Taloudellisuus kertoo kuinka paljon rahaa tietyn tuotoksen tai suoritteen aikaansaamiseen on tullut käytettyä. Tässä on hyvä huomioda, että toiminta voi olla positiivisesti taloudellista ja tuottavaa ilman, että saavutetaan positiivisia vaikutuksia halutulla tavalla. Vaikuttavuudella ymmärretään kykyä saada aikaan vaikutuksia, jotka täyttävät palveluille asetetut tavoitteet tai tyydyttävät asiakkaiden tarpeita. Palveluiden ja vaikutusten syy-seuraus -suhteiden selvittäminen on lähtökohta vaikuttavuuden arvioinnille. Kustannusvaikutus esittää toiminnan todellisten vaikutusten kustannukset. Kustannusvaikuttavuus esittäisi parhaiten toiminnan tuloksellisuutta, jos kustannukset ja vaikutukset pystyttäisiin määrittelemään yksityiskohtaisesti. Kustannusvaikuttavuutta on kuitenkin vaikea todentaa, jonka vuoksi käytetään rinnakkain erilaisia arviointimenetelmiä. Sisäinen palvelukyky havainnoi organisaation edellytyksiä muokata panokset tuotoksiksi. Tähän voi vaikuttaa esimerkiksi henkilökunnan pätevyys, johtamistavat ja yhteistoiminta. Nämä heijastuvat laaja-alaisesti muun muassa palveluihin, ulkoiseen palvelukykyyn, vaikuttavuuteen ja tuottavuuteen.

Ulkoinen palvelukyky esittää palvelujen tuottajan ja vastaanottajan vuorovaikutussuhteen laatua, esimerkiksi asiakkaiden kokemuksia palveluista. Kuvassa 3. havainnoidaan tuloksellisuus-käsitteitä Rolf Erikssonin mukaisesti huomioiden myös alkuperäisen Hiironniemen (1992) esityksen tuloksellisuuden käsitteistä. (Eriksson 1995, 16–17).

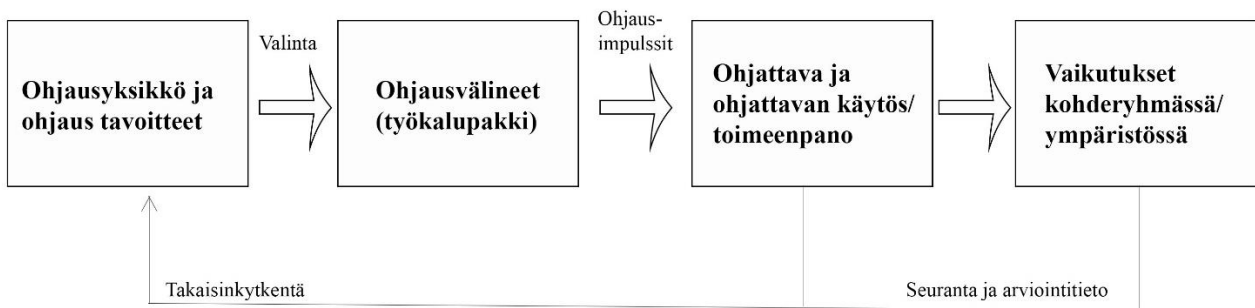


Kuva 3. Tuloksellisuus käsitteet (Eriksson 1995, 17).

Toiminta lähtee yleensä *tarpeesta* hakea muutosta tilanteeseen ja pyrkimystä kehittää toimintaa eteenpäin sekä mahdollisesti hakea ratkaisua vallinneeseen ongelmaan. Tarpeiden tunnistettua määritellään *tavoitteet*, jotka samaistuvat haluttujen ja toivottujen lopputulosten kanssa. Tavoitteiden jälkeen huomioidaan *panokset*, jotka tekevät julkisen toiminnan mahdolliseksi ja kannattavaksi sekä sen mitattavuudessa huomioidaan muun muassa aineelliset että myös aineettomat resurssit. Panosten jäljiltä syntyy *tuotoksia* unohtamatta kuitenkin, että panosten ja tuotosten välissä on merkittävä *prosessi*, josta tuotokset tulevat, eli tuotokset ovat hankkeen tai projektin toimenpiteiden aikaansaannoksia, jotka voivat olla negatiivisia tai positiivisia. *Tuloksilla* viitataan aikaansaatuun hyötyihin, joista edistyneintä palautetta pystyvät antamaan toiminnan sidosryhmät. *Vaikutukset* eroavat tuotoksista ja tuloksista ajallisesti. Esimerkiksi tuotoksia ja tuloksia on mahdollista arvioida heti toiminnan päätyttyä, mutta vaikuttavuuden arvioiminen on mahdollista vasta pidemmän aikajakson välillä. Vaikuttavuuden arvioinnissa voidaan puhua koko toiminnan aikaansaaduista pysyvistä muutoksista. (Virtanen 2007, 88).

Tarkastuksen kohteena olevan ohjauksen tilanteen kokonaisvaltainen analyysi ei ole täysin mutkaton unohtamatta valtion tehtävän luonteen ja tavoitteiden vaikutusten huomioiminen. Voidaan to-

deta, että on haastavaa selvittää rationaalisin ja tehokkain käsillä oleva keino ongelman ratkaisemiseksi, jos ongelman erittely ja ohjaustavoitteiden sekä keinojen välinen kausaalinen yhteys on epäselvä. Huomioitava seikka ohjauksen arvioinnissa on sen perimmäinen tarkoitus vaikuttaa käyttäytymiseen, joka ei luo selkeyttä tarkasteltavaan kehykseen, vaan enemmänkin monimutkaisen kokonaisuuden. Monimutkaista kokonaisuutta on tavoitteena lähteä purkamaan ja selventämään, jonka kautta pystytään arvioimaan ja tekemään haluttuja muutoksia, kun tiedetään mitä ollaan arvioimassa ja muokkaamassa. Kuva 4. havainnollistaa yksinkertaisuudellaan ohjausketjua systeemi-prosessina, joka antaa hyvän lähtökohdan empiirisen aineiston tarkastelulle ja prosessin arvioinnille. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 30).



Kuva 4. Ohjausketju systeemi-prosessina. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 30).

Arviointitutkimuksen juuret ovat lähtöisin sosiaalitieteistä, mutta arviointitutkimuksen merkitys on kasvanut myös yhteiskuntatieteissä 1980-luvulta eteenpäin ja sitä kautta myös sen metodit ovat kehittyneet. Arvioinnin tarve on lisääntynyt julkisen hallinnon kehittämisen ja tutkimisen myötä. Arvioinnilla pyritään tarkastelemaan toimintaa, jolloin arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa menneestä ajasta ja siten tuottaa tietoa myös tulevaa varten. Sulkunen kuvaa arviointitutkimusta melko epäteoreettiseksi ja -systemaattiseksi. Arviointitutkimuksen alueella on haastavaa tehdä rajanvetoa pätevien ja ei-pätevien päättelyiden välillä ja näin ollen vaikea tehdä selvyyttä, millä ehdoilla rajanveto tehdään, kun arviointi sijoittuu tutkimuksen, hallinnon tai politiikan välimaastoon. Sulkunen tuo myös esiin, että arviointitutkimuksessa haetaan tietoa toimivien ja hyvien käytänteiden tunnistamiseen, joka vaatii tietynlaista pragmaattista ajattelua, koska ihmisten käyttäytymiseen vaikuttavat määrältään suuret ja monitasoiset tekijät. (Kelly 2004, 523; Salminen 2005, 102; Sulkunen 2005, 39, 41, 44; Virtanen 2007, 12–13).

Arviointitutkimusta on mahdollista tehdä eri metodien kautta, eli voidaan todeta, että arviointitutkimukselle ei ole erikseen määriteltä tutkimusmetodiikkaa. Arviointitutkimuksella on lähtökohtaisesti kuitenkin tavoite selvittää asetettujen tavoitteiden toteutumista. Arviointi voidaan myös jakaa formaatiiviseen ja summatiiviseen arviointiin. Formaatiivinen arviointi tarkoittaa vaiheittaista ja pitkin prosessin kulkevaa arviointia, eli sen lähtökohtaisena ajatuksena on tarkastaa kohteen järjestelmää, prosesseja ja sisältöjä sekä laatua. Summatiivinen arviointi on kokoavaa arviointia, eli summatiivinen arviointi pyrkii arvioimaan kohteen tuloksia tai mahdollisia vaikutuksia. (Anttila 2007, 84–85; Clarke & Dawson 1999, 12; Kelly 2004, 522).

Felbinger on jaotellut arviointitutkimuksen neljään kategoriaan, jotka ovat seuraavat;

- ✓ toiminnan arviointi (process evaluations),
- ✓ vaikuttavuuden arviointi (impact evaluations),
- ✓ päätöksenteon arviointi (policy evaluations) ja
- ✓ arvioitavuuden arviointi (metaevaluations) (Felbinger 1989, 3–7).

Tutkielmassa keskitytään erityisesti toiminnan arviointiin ja joiltakin osin päätöksenteon arviointiin toiminnan arvioinnin sivussa. Tarkoituksena ei ole vaikuttavuuden arviointi, eli tarkoituksena ei ole arvioida maksullisen toiminnan vaikuttavuutta laajemmassa yhteiskunnallisessa perspektiivissä, koska tutkielman lähtökohtaisena tavoitteena on selkeyttää ja arvioida valtion maksullisen toiminnan ohjausta. Selkeyttävänä haarana vaikuttavuuden arvioinnin kontekstissa on hyvä tuoda tutkielmassa esiin vaikuttavuuden arviointi organisaation sisällä ja ulkopuolella, eli keskitytään ohjauksen vaikuttavuuteen valittujen ohjauskeinojen kautta organisaation sisällä, eikä tällöin keskityä tutkielmassa tarkastelemaan koko organisaation vaikuttavuutta ulkopuoliseen ympäristöön. (Kivelä 2010, 41).

Arviointitutkimus nähdään kokonaisuudessaan olevan tapauskohtaista, eli kontingenttia. Tutkielma kohdistuu näin ollen arviointitutkimuksen alueelle, koska tutkielman tavoitteena on tarkastella yhden ja valitun hallinnon alan maksullisen toiminnan ohjausta valitussa teoreettisessa viitekehyksessä, jolloin kyseessä on tapauskohtainen tutkimus, eli arviointitutkimus. Arvioinnin tekijän tavoitteena on rakentaa tapauskohtaisesti kulloiseenkin tapaukseen paras mahdollinen kriteeristö ja arviointimalli, eli valmista arviointimallia tai arviointikriteerejä ei ole, jotka olisi helposti yleistettävissä. (Kivelä 2010, 41).

2. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Teoreettisen lähestymistavan valintakriteerejä

Tutkielman tavoitteena on rakentaa ohjaus- ja toimeenpanoteorian sekä ohjaus-käsitteen avaamisen avulla valtion maksullisen toiminnan ohjauksesta kokonaisuutta, joka tuo esiin monipuolisesti erilaisia näkökulmia ohjauksesta ja antaa selkeämmän kuvan kokonaisuudesta tarkasteltaessa kyseistä aihepiiriä. Ohjaus käsitteenä itsessään on laaja-alainen käsite, joka nähdään käytettävän monilla eri tieteenaloilla. Tässä tutkielmassa tavoitteena on tarkastella ohjaus-käsitettä valtion hallinnossa ja sen toiminnassa, joka tässä tapauksessa tarkentuu valtion maksulliseen toimintaan ja sen ohjaukseen sekä toimeenpanoon.

Ohjaus ja toimeenpano -käsitteitä pidetään selkeinä, mutta toisaalta kokonaisuuden ja mahdollisuuksien ymmärtäminen voi toisinaan olla haastavaa. Ohjauskeinot, ohjausmuodot ja ohjauksen työvälineet ovat käsitteitä ohjausteoriassa sekä toimeenpanoteoriassa, joilla pystytään selkeyttämään ja avartamaan käsitystä valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa. Tutkielmassa pyritään etsimään teorian kautta vaihtoehtoisia ohjauskeinoja ja -muotoja, joita tutkielmassa verrattaisiin 2010–2014 vuosien valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa käytettyihin ohjauskeinoihin. Tämän avulla esimerkiksi nähdään missä kohdin teoria ja empiria kohtaavat.

Tutkielmaa on lähdetty rakentamaan tietoisesti teorioiden kautta ja pyritty tarkastelemaan teorioiden näkökulmasta empiiristä aineistoa, eli voidaan todeta, että tutkielma on teorialähtöistä, eikä niinkään teoriasidonnaista. Esimerkiksi haastatteluja käydään läpi teorian näkökulmasta, jolloin teorian avulla pystytään muun muassa jaottelemaan käytettyjä ohjauskeinoja, jotka tulevat esiin haastatteluissa.

Toimeenpanotutkimuksen keskeisellä sijalla on ylemmän poliittisen tai viranomaistason kautta määriteltyjen ohjelmien ohjauksen ja toimeenpanon puutteiden tai esteiden tarkastelu. Tällöin liikutaan myös valtiotieteellisen policy-analyysin muunnoksen ajattelun piirissä. (Teittinen 1985, 16).

Ohjaus ja toimeenpano kulkevat usein käsi kädessä, jolloin toimeenpanoteorian mukaan ottaminen tähän tutkielmaan yhdeksi näkökulmaksi on perusteltua tarkasteltaessa valtion maksullisen toiminnan ohjausta. Toimeenpanoteorian avulla pystymme tutkielmassa tuomaan uusia näkökulmia ja näin ollen

täydentämään valtion maksullisen toiminnan ohjausprosessia ohjausteorian rinnalla. Toimeenpanoja ohjausteoria luovat yhdessä rationaalisen kokonaisuuden, jota pystytään tasavertaisesti vertaamaan valtion maksullisen toiminnan ohjaukseen. Tällöin teoria ja reaali prosessi kohtaavat ymmärrettävällä tasolla.

Valtionhallinnossa asioiden ja ongelmien monimutkaistumisen myötä vuorovaikutus eri toimijatahojen välillä on korostunut entisestään, mitä hallinta-käsite (governance) kuvailee (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall, & Virtanen 2007). Hallinnonalojen toiminnallinen ohjaus tapahtuu strategioiden ja tulohjauksen kautta. Ohjausjärjestelmä on selkeästi jakaantunut strategia- ja toimintatasoon, joista päästään yksityiskohtaisempiin ohjausmuotoihin ja sitä kautta ohjauskeinoihin (Vilkkii 2009, 12–13).

Johtamisdoktriini-käsite toimii uuden julkisjohtamisen yhteydessä modernina ohjenuorana, joka auttaa etsimään vastauksia, miten toimintaa parhaiten organisoidaan, johdetaan ja parannetaan. New Public Managementilla pyritään sovittamaan yhteen poliittista ja hallinnollista johtajuutta sekä parantamaan myös julkisen hallinnon muutostarpeita. (Vilkkii 2009, 12–13). New Public Management ei kuitenkaan sovellu tutkielmaan sen abstraktin tason vuoksi. Tavoitteena onkin tarkastella asioita käytännön tasolla etsien käytettyjä ohjausmuotoja ja -keinoja, joita pyritään yleistämään koko valtion maksullisen toiminnan ohjauksen tasolla ja siten kokonaisvaltaiseen ohjaukseen valtion organisaatiossa laajemmassa mittakaavassa.

Tutkielman suunnittelun alussa tarkasteltiin myös systeemiteorian soveltuvuutta tutkielman aiheen tarkasteluun yhdeksi näkökulmaksi, mutta systeemiteorian koettiin olevan myös liian abstraktinen. Systeemiteoriasta löytyi kuitenkin joitakin relevantteja osuuksia, jotka on hyvä nostaa lyhyesti esille. Systeemiteoria muun muassa korostaa erityisesti vuorovaikutuksen merkitystä ja ympäristön roolia organisaatioiden toiminnassa.

Systeemiteorian mukaan organisaation on sopeuduttava kulloiseenkin ympäristöönsä, koska se on riippuvainen ympäristöstään. Erilaisia ympäristöjä voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta, esimerkiksi kokonaisuudessaan valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiosta tai yhden hallinnonalan ministeriön näkökulmasta tai mahdollisesti yksittäisen viraston ja laitoksen näkökulmasta. Tarkoituksenmukaista on nostaa esille kolme suurempaa ympäristökokonaisuutta. Ensimmäinen on julkinen sektori, joka on tarkoituksenmukaista jaotella valtion sisäiseen ympäristöön ja kuntaympäristöön. Toisena ympäristökokonaisuutena ymmärretään kolmas sektori ja kolmannen ympäristökokonaisuuden luo yksityinen sektori, joka koostuu kansalaisista, yksittäisistä ihmisistä sekä erilaisista

yhteisöistä. Jaottelua voidaan myös jatkaa yksityiskohtaisempiin jaotteluihin, mutta se ei ole tarpeen tutkielman kannalta. (Jalava 2013, 106).

Systeemiteoria nostaa esille myös välillisen vaikutuksen virastojen ja laitosten omaan toimintaan. Muun muassa tutkielman aiheen kannalta on mahdollista, että jonkun viraston ja laitoksen päätöksiin ja sitä kautta toimintaan välillisesti vaikuttaa toisen hallinnonalan ministeriön tekemä linjaus. Päätösten tekemisellä pystytään yleisesti yksinkertaistamaan organisaation asioita sekä toimintaa. (Jalava 2013, 101–103).

Systeemiteoriassa käsitellään myös luottamusta, joka on hyvä nostaa esille tutkielman kannalta. Luottamuksen rakentamisessa pitkäkestoisuutta edesauttaa muun muassa useimmiten virkamiesten työskentely pitkään samassa paikassa, toisin kuin poliittiset toimijat vaihtuvat lyhyellä aikavälillä viimeistään uusien vaalien lähestyessä. Virkamiesten pitkäkestoisessa työskentelyssä samassa paikassa ja virkojen liiallisessa staattisuudessa ja pysyvyydessä on myös vaaransa, jolloin mahdollisesti haluttujen nopeiden muutosten saaminen ei ole niin helppoa, eikä tällöin saavuteta tehokkaasti asetettuja tavoitteita. (Jalava 2013, 105). Asian esiin tuomisen taustalla on julkisten virkojen joustamattomuus ja niiden hitaus sekä epäselvyys. Pelkästään purkamalla julkisten virkojen määrää julkisella sektorilla, voitaisiin päästä joustavampaan työvoimaan ja tällöin julkisella sektorilla olisi mahdollisuus käyttää tehokkaasti asiantuntevaa työvoimaa laajemmin. Lisäksi rekrytointi julkiselle sektorille erilaisiin projekteihin olisi nopeampaa. Henkilöstö olisi tällöin joustavampi sekä tehokkaampi ja tällöin saataisiin optimaalinen tehokkuus irti.

Systeemiteorian näkökulmasta kiinnostus kohdistuu kysymyksiin, miten valtion maksullisen toiminnan ohjaus toimii, sekä miten valtion maksullisen toiminnan ohjaus havainnoi omia toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia. (Kotkas & Lindroos-Hovinheimo 2010, 131).

Tutkielman kannalta tärkeänä on selvittää, miten valtion maksullisen toiminnan ohjaus prosessina etenee ja selvittää, mikä taho tekee mitäkin ja miten, jonka jälkeen pyritään arvioimaan käytettyjä ja ei käytettyjä ohjauskeinoja. Tällaisten pohdintojen jälkeen luonnolliseksi teoriavalinnaksi nousi toimenpanoteoria ja ohjausteoria.

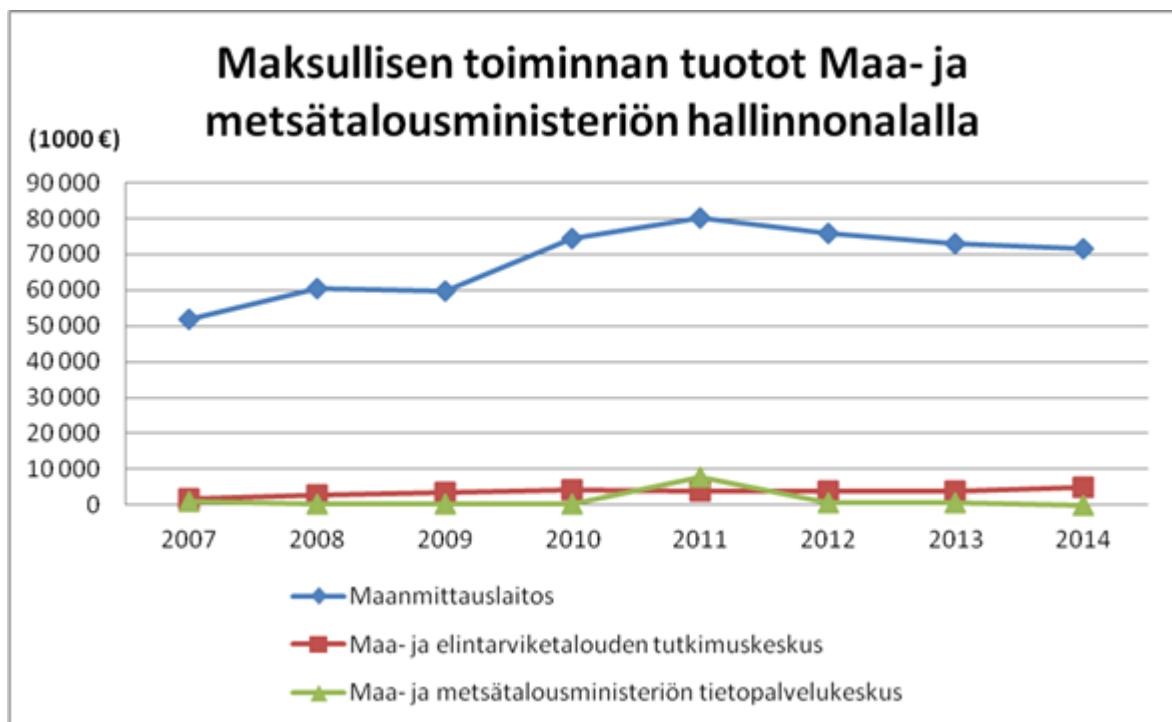
2.1.1 Keskeiset rajaukset

Tutkielman aihe on lähtenyt Valtiontalouden tuloksellisuustarkastuksesta, joka kulkee nimellä valtion maksupolitiikka. Tuloksellisuustarkastuksen esiselvitys tehtiin vuonna 2012 ja kyseinen tuloksellisuustarkastuskertomus julkaistiin vuonna 2015. Vuonna 2014 kesällä olin mukana kyseisessä tarkastuksessa harjoittelijana. Aihe on kokonaisuudessaan ollut melko laaja, jota on täytynyt tutkielman näkökulmasta jonkin verran rajata. Tutkielmaa varten aihetta rajattiin selkeästi ohjausnäkökulmaan, jota tarkastellaan valittujen teorioiden näkökulmasta. Ohjausnäkökulmaan vaikutti vahvasti Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen aihe, jossa päädyttiin myös tarkastamaan valtion maksupolitiikkaa ohjauksen näkökulmasta huomioiden myös läpinäkyvyyden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden (Valtion maksupolitiikka 2015). Tutkielman aihetta rajataan valittujen teorioiden näkökulmilla ja pysytään ohjauksen aihepiirissä pyrkien jaottelemaan käytettävät ohjauskeinot sekä selkiyttämään valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatio.

Tutkielman tarkasteltava ajankohta tarkentuu erityisesti vuosille 2010–2014. Valtion maksullisen toiminnan tarkastelua rajataan yhteen hallinnonalaan, eli Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan, jonka avulla on mahdollista tehdä joitakin yleistyksiä muihin hallinnonaloihin valtion maksulliseen toimintaan ja sen ohjaukseen liittyen. Hallinnonalaan rajataan myös virastojen ja laitosten tasolla kolmeen virastoon ja laitokseen, joita ovat Maanmittauslaitos (MML), Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT) ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (MMM-Tike). Virastojen ja laitosten nimet, joita käytetään tutkielmassa tulevat Valtiokonttorin tekemästä tiedotteesta (Valtiokonttorin tiedote 1.1.2014). Tutkimuksen kohteiden valinnalla pyritään saamaan kuva kyseisen hallinnonalan ohjauksen tasosta sekä siihen vaikuttavista ohjaavista tekijöistä sekä erityisesti antamaan kokonaiskuva valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiosta ja sen sisällä käytettävistä ohjauskeinoista. Tutkielmaan on pyritty valitsemaan sellaiset kohteet, joilla on valtion maksullisen toiminnan tuottoja. Kyseisten virastojen ja laitosten maksullisen toiminnan tuotot 2007–2014 vuosien aikana on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Maa- ja metsätalousministeriön kolmen viraston ja laitoksen maksullisen toiminnan tuotot 2007–2014 vuosina (Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta; MMM-Tiken tilinpäätökset 2007–2014).

MMM: Maksullisen toiminnan tuotot (1000 €)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Maanmittauslaitos	51 892	60 488	59 812	74 236	80 059	75 734	72 865	71 385
Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus	1 779	2 860	3 380	4 227	3 987	3 850	3 686	4 927
Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus	917	387	387	346	7 647	559	630	41



Kuva 5. Maa- ja metsätalousministeriön kolmen viraston ja laitoksen maksullisen toiminnan tuotot 2007–2014 vuosina (Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta; MMM-Tiken tilinpäätökset 2007–2014).

MMM-Tike on siirtynyt Maanmittauslaitokselle ja Luonnonvarakeskukselle 1.1.2015 (MMM-Tike tilintarkastuskertomus 2014) ja MTT on siirtynyt myös Luonnonvarakeskuksen alaisuuteen kokonaisuudessaan 1.1.2015 (MTT tilintarkastuskertomus 2014). Tutkielmassa päätettiin kuitenkin tuoda MMM-Tike sekä MTT mukaan tarkasteluun, koska niiden nähdään antavan lisäarvoa kokonaiskuvalle valtion maksullisen toiminnan ohjauksesta. Näiden kahden viraston ja laitoksen siirtyessä toisen viraston ja laitoksen alaisuuteen, päästään tutkimaan, kuinka kyseinen tilanne on vaikuttanut maksullisen toiminnan yleiseen ohjaukseen sekä viraston ja laitoksen sisäiseen ohjaukseen ja toimintaan.

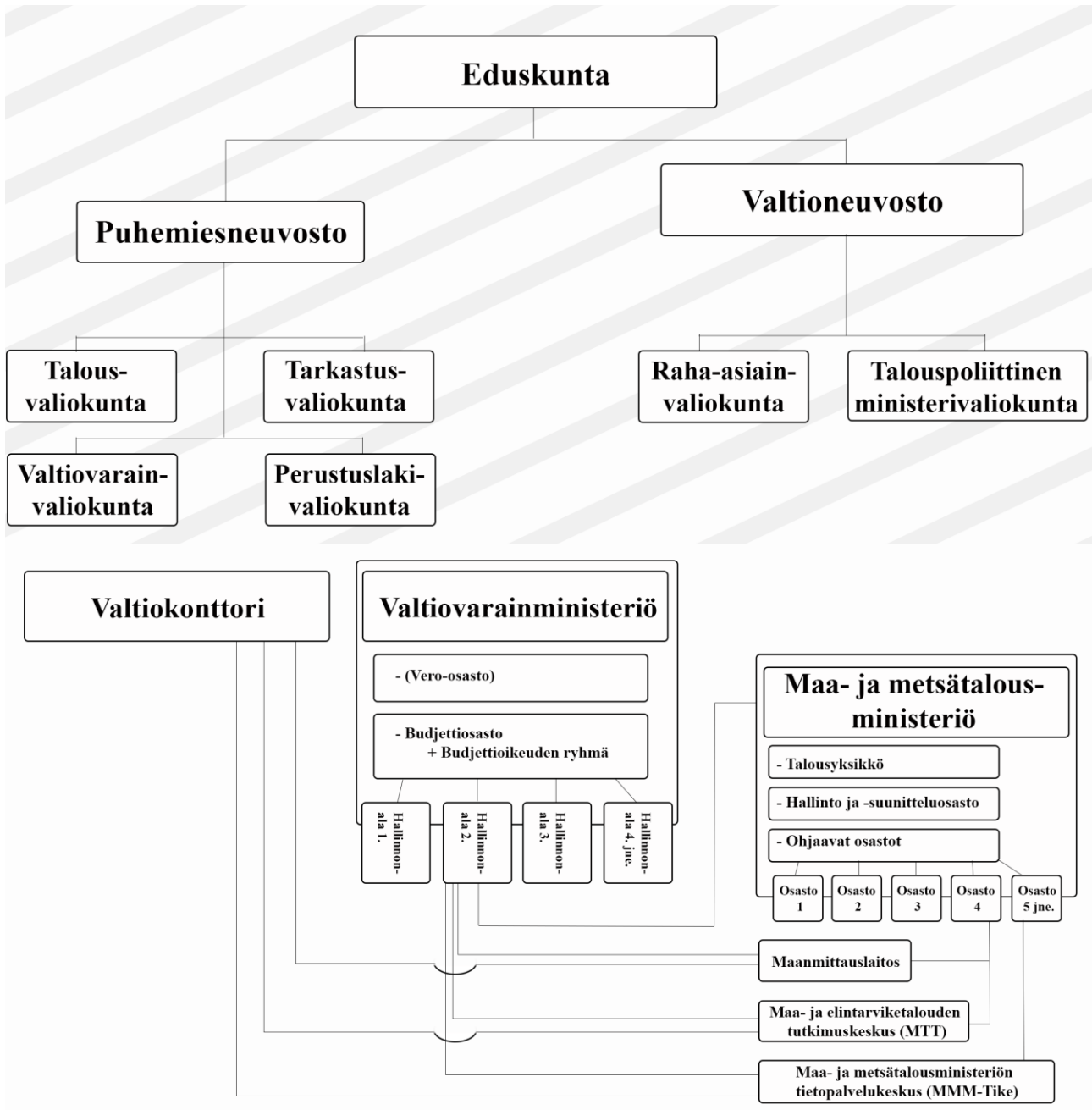
sekä erilaisten sääntöjen ja ohjeistusten päivittämiseen ja niin edelleen. Kyseinen ilmiö tuo oman mielenkiinnon ja uuden ulottuvuuden tutkielman aiheeseen. Tällöin tutkimustulokset voi olla mahdollista yleistää muihinkin hallinnonaloihin. Voitaneen siten yleisesti todeta, että valtion eri organisaatioissa ollaan jatkuvasti muutosten ja erilaisten uudistusten äärellä, jota ei voi jättää huomiotta ja sen vaikutusta ohjaamiseen ja organisaatioiden toimintaan.

2.2 Valtion ohjausorganisaatio maksullisessa toiminnassa

Tutkielmassa yhtenä päätavoitteena on ollut selkeyttää valtion maksullisen toiminnan näkökulmasta ohjausorganisaatiota, eli tuoda esiin tahot, jotka vaikuttavat maksulliseen toimintaan ja maksullisen toiminnan ohjaukseen. Tutkielmassa kuvataan valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaation selkeyttämiseksi myös poliittisia tahoja, joilla on mahdollisuus vaikuttaa kyseiseen toimintaan, mutta vaikuttaminen on jossakin määrin ollut vähäistä. Kuva 6. on muotoutunut säädösten, sääntöjen, ohjeistuksien ja haastatteluiden perusteella, joilla on pyritty kuvaamaan valtion maksullisen toiminnan näkökulmasta valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiota ottaen huomioon sekä poliittiset että hallinnolliset tahot. Kuvassa havainnollistetaan valitun hallinnonalan avulla koko valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiota. Kyseistä ohjausorganisaatiota voi yleistää myös muille hallinnonaloille, koska ohjausorganisaatio muodostuu ylhäältä alas ja alhaalta ylös samantyyppisesti jokaisella hallinnonalalla.

Valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiota selkeytettäessä tarkasteltiin oheisen listan organisaatioita ja niiden tämänhetkisiä organisaatiokaavioita. Lista koostuu lähteistä, jotka löytyvät lähdeluettelosta. Kyseisiä organisaatiokaavioita ei ole tarkoituksenmukaista yksityiskohtaisemmin tarkastella tässä tutkielmassa, mutta ne antavat taustatietoa.

- ✓ Valtioneuvoston kanslian organisaatio
- ✓ Eduskunnan organisaatio
- ✓ Valtiovarainministeriön organisaatio
- ✓ Valtiokonttorin organisaatio
- ✓ Maa- ja metsätalousministeriön organisaatiokaavio



Kuva 6. Valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatio.

Kuvan 6. ohjausorganisaatiota kannattaa lähteä tarkastelemaan alhaalta ylöspäin hallinnon osuudesta poliittiselle osuudelle. Tutkielma aloitetaan virastoista ja laitoksista, joista jossakin yhteydessä puhutaan myös kirjanpitoyksiköinä. Tutkielman kannalta on kuitenkin selkeyden vuoksi rationaalisempaa puhua virastoista ja laitoksista, koska niitä voidaan tarkastella kirjanpitoyksiköitä laajemmasta näkökulmasta.

Kuvan 6. mukaan alin taho valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiossa on siten virastot ja laitokset, jotka ovat tässä tutkielmassa Maanmittauslaitos (MML), Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT) ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (MMM-Tike). Kyseisiä virastoja ja laitoksia ohjaa suoraan oma ministeriö, eli Maa- ja metsätalousministeriö ja kyseisessä ministeriössä tarkemmalla tasolla ohjaavat sektorihenkilöt, jotka kuuluvat niin sanottuun ohjaavaan osastoon. Kuvan 6. osasto 1 ja muut osastot osoittavat esimerkkinä, että niissä toimivat mainitut sektorihenkilöt, jotka ohjaavat aina tiettyjä virastoja ja laitoksia vuosittain ja jokaiselle sektorihenkilölle kuuluu kyseisten virastojen ja laitosten tulosojaus sekä siten myös maksullisen toiminnan ohjaus. Esimerkinomaisesti osasto 4:n sektorihenkilö ohjaisi MML:sta ja MTT:tä ja osasto 5:n sektorihenkilö MMM-Tikeä. Maa- ja metsätalousministeriön haastattelussa tuli ilmi, että vuonna 2014–2015 organisaatiomuutosten yhteydessä maksullisen toiminnan ohjaus on keskitetty hallinto- ja suunnitteluosastolle. Organisaatiomuutosten jälkeen maksullisen toiminnan ohjaus on siirtynyt takaisin sektorihenkilöille ohjaavalle osastolle. Kokonaisuudessaan hallinnonalan maksupolitiikan ohjaus kuuluu Maa- ja metsätalousministeriöllä talousyksikölle, joka tuli ilmi myös haastattelussa. Haastattelussa todettiin myös, että talousyksikön kyseinen tehtävä ei kuitenkaan näy Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksessä. (Haastattelu 1, Maa- ja metsätalousministeriö).

Valtion maksuperustelaissa (150/1992) 3 luvun 9 §:ssä määritellään viranomaisen toimivalta, joka antaa ohjausorganisaation alimmalle tasolle, eli virastojen ja laitosten viranomaisille toimivaltuuden toimia maksullisessa toiminnassa. Esimerkki virastojen ja laitosten työjärjestykset antavat myös omalta osaltaan ohjeistuksen viraston ja laitoksen sisällä tapahtuvasta ohjauksesta. Maanmittauslaitoksen viimeisin työjärjestys löytyi 2010–2014 ajanjaksolta vuodelta 2014, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen viimeisin työjärjestys löytyi vuodelta 2012 ja Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestys löytyi vuodelta 2013. MTT:n ja MMM-Tiken työjärjestykset saatiin sähköpostitse Luonnonvarakeskuksesta. (MML työjärjestys (1391/2014); MTT työjärjestys 25.5.2012; MMM-Tike työjärjestys 54/150/2013).

Ministeriön toimivalta virastojen ja laitosten ohjaamisessa perustuu lainsäädännössä ja erilaisissa ohjeistuksissa muun muassa valtion maksuperustelain 3 luvun 8 §:ään. Ministeriön toimivaltaa määritellään myös valtioneuvoston ohjesäännössä 10 §:ssä ja kaikille ministeriöille kuuluvat tehtävät määritellään 11 §:ssä. Tarkemmin valitun hallinnonalan ministeriön ohjausta oman ministeriön sisällä ja virastoihin ja laitoksiin päin voidaan tarkastella Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksestä, joka on peräisin vuodelta 2012. (Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestys (695/2012); Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)).

Valtiovarainministeriö (VM) valtion maksullisen toiminnan yleisohjaajan roolissa pystyy suoraan ohjaamaan kaikkia ministeriöitä ja tutkielman esimerkitapauksessa Maa- ja metsätalousministeriötä, joka perustuu muun muassa valtion maksuperustelain (150/1992) 4 luvun 12a §:n määrittelyyn Valtiovarainministeriön yleisohjausvaltuutuksesta. Valtioneuvoston ohjesäännössä 17 §:n 2. kohdassa myös määritetään, että Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu esimerkiksi maksupolitiikan ja maksujen yleiset perusteet. Valtiovarainministeriön työjärjestyksestä vuodelta 2005 määritellään myös valtiovarainministeriön työtehtäviä VM:ssä sisäisesti, muun muassa 4 §:ssä 4. kohdan mukaan budjettiosasto valmistelee asiat, jotka koskevat valtion maksujen yleisiä perusteita ja toiminnan maksullisuutta sekä 5 §:ssä 3. kohdan mukaan vero-osasto valmistelee asiat, jotka koskevat veroja ja veroluonteisia maksuja. (Valtiovarainministeriön työjärjestys (966/2005; muut 1271/2011); Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)).

Valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiota tarkastellessa on hyvä huomioida, että Valtiovarainministeriö pystyy myös suoraan ohjaamaan virastoja ja laitoksia ohi oman ministeriön, mutta haastattelujen mukaan tämän tyyppinen tapahtuu yleisesti virastojen ja laitosten oma-aloitteisuudesta ottamalla yhteyttä itse suoraan valtiovarainministeriöön ja kysymällä neuvoa tilanteisiin. Päättökäytännönä kyseissä kaavassa on kuitenkin ollut, että virasto ja laitos pyrkivät oman ministeriön kanssa keskustelemaan asioista ensimmäiseksi, jonka jälkeen joko virasto ja laitos tai ministeriö on suoraan yhteydessä Valtiovarainministeriöön. (Haastattelu 2, Maanmittauslaitos; Haastattelu 3, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 4, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 5, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Haastattelu 6, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus).

Tarkasteltaessa tarkemmin Valtiovarainministeriötä ohjauksen näkökulmasta tutkielman kannalta on tärkeää erottaa vero-osasto ja budjettiosasto. Valtiovarainministeriön haastattelussa puhuttiin vero-osaston ja budjettiosaston yhteistyöstä erityisesti pohdinnoissa, että onko suorite maksu vai vero, jossa lopullisen ja viimeisen tulkinnan tekee kuvan 6. mukaisen jaottelun mukaan perustuslakivaliokunta. Haastattelussa tuotiin esiin VM:ssä tulleet muutokset ohjauksessa, eli ennen vuotta 2007 maksuasioiden käsittely oli keskittynyt VM:ssä yhdelle henkilölle. Vuoden 2007 jälkeen tehtävä hajautettiin sektorihenkilöille budjettiosaston sisällä, jotka käsittelevät hallinnonalansa budjettiasioita kokonaisvaltaisesti myös maksullisen toiminnan osalta. Varsinaisen budjettivalmistelun lisäksi sektorihenkilö on tavalla tai toisella mukana hallinnonalansa maksuasioiden kehittämisessä. Kuvaa tarkasteltaessa sektorihenkilöt voidaan nähdä budjettiosaston hallinnonala -laatikoissa ja tutkielman esimerkissä hallinnonala 2. -laatikon sektorihenkilö ohjaa Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala.

Numeroidut hallinnonalat ovat esimerkkinä yleistämässä ohjauksen kaaviota. Budjettiosaston sisällä on myös budjettioikeuden ryhmä, joka perehtyy vaikeisiin ja periaatteellisiin finanssihallinto-oikeudellisiin kysymyksiin. Kyseinen ryhmä tulee Valtiovarainministeriön työjärjestyksestä. (Haastattelu 7, Valtiovarainministeriö; Haastattelu 8, Valtiovarainministeriö; Valtiovarainministeriön työjärjestys (966/2005; muut 1271/2011)).

Valtiokonttori (VK) toimii maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiossa jonkinlaisena epävirallisena yleisohjaajana, mutta maksullisen toiminnan ohjauksen näkökulmasta enemmän raportointiin liittyvissä asioissa ohjaten suoraan virastoja ja laitoksia. Valtion maksuperusteasetuksen (211/1992) 1 §:n 2 momentin mukaan Valtiokonttori voi antaa tarkempia ohjeita maksullisessa toiminnassa. Valtiokonttori pystyy antamaan suoraan erilaisia ohjeistuksia virastoille ja laitoksille, muun muassa Valtiokonttorin määräys maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatimisesta, Valtiokonttorin tiedote tilinpäätöksen laatimiseksi, Valtiokonttorin ohje toimintakertomuksen laatimisesta ja niin edelleen.

Näin ollen on tarkasteltu kokonaisuudessaan hallinnollinen taho valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiossa. Tutkielman kannalta pidetään kuitenkin merkittävänä seikkana, että poliittinen taho otetaan mukaan valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaation tarkasteluun, koska myös poliittinen taho vaikuttaa ohjausorganisaatioon ja valtion maksulliseen toimintaan omalta osaltaan. Aiemmin mainittiin perustuslakivaliokunta, joka liittyi maksulliseen toimintaan sen määrittellessä tapauksia veroiksi tai maksuiksi tai maksuttomiksi suoritteiksi. Perustuslakivaliokunta määräytyy eduskunnan työjärjestyksen mukaan 7 §:n mukaan. Valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatioon kuuluu myös muita eduskunnan valiokuntia, muun muassa talousvaliokunta, joka liittyy valtion maksulliseen toimintaan hyvin yleisellä tasolla talouskeskusteluissa esimerkiksi kilpailu- ja kauppa-asioissa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta vaikuttaa valtion maksulliseen toimintaan ja sen ohjaukseen esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirastolta tulleiden tilintarkastuskertomusten, tuloksellisuustarkastuskertomusten sekä muiden tarkastuskertomusten kautta. Tarkastusvaliokunta aloittaa valtion sisällä tarkastuksia, jotka mahdollisesti liittyvät valtion maksulliseen toimintaan. Tarkastusvaliokunta myös valmistelee valtion taloudenhoidon valvontaa koskevia asioita, joihin kuuluu myös maksullinen toiminta. (Eduskunnan työjärjestys (40 v.2000/1999)).

Neljäs eduskunnan valiokunta, joka pystyy vaikuttamaan selkeästi valtion maksulliseen toimintaan ja sitä kautta sen ohjaukseen on valtiovarainvaliokunta. Valtiovarainvaliokunta jakaantuu kahdeksaan

eri jaostoon. Kaikki neljä valiokuntaa määräytyvät eduskunnan työjärjestyksen 7 §:n mukaan. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalla on mahdollisuus vaikuttaa valtion maksulliseen toimintaan ja sen ohjaukseen esimerkiksi valtion talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesitysten kautta, jotka ovat merkittävät ohjauskeinot suoraan ministeriöihin sekä virastoihin ja laitoksiin. (Eduskunnan työjärjestys (40 v.2000/1999)).

Eduskunnan puhemiesneuvosto on taho, joka tekee ehdotuksia siitä, mihin valiokuntaan asiat lähetetään käsiteltäväksi ja minkä valiokunnan tulee antaa asiasta lausunto. Tämä lausunto voi mahdollisesti vaikuttaa valtion maksupolitiikkaan ja valtion maksulliseen toimintaan sekä sen ohjaukseen. Puhemiesneuvoston tehtävä määräytyy eduskunnan työjärjestyksen mukaan 6 §:stä 2. kohdasta. (Eduskunnan työjärjestys (40 v.2000/1999)).

Eduskunnan alaisuudessa on myös valtioneuvosto, jossa toimii neljä lakisääteistä ministerivaliokuntaa, joista valtion maksullisen toiminnan ohjauksen näkökulmasta nostetaan esiin talouspoliittinen ministerivaliokunta ja raha-asiainvaliokunta, jotka määräytyvät valtioneuvoston ohjesäännön mukaan. Valtioneuvoston ohjesäännön 27 §:ssä määritellään miten raha-asiainvaliokunta koostuu. Lisäksi samassa 27 §:ssä 3 momentissa määritellään, että valtioneuvosto määrää asiat, jotka niiden taloudellisen tai muun merkityksen vuoksi on ennen päätöksen tekemistä käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa. Valtioneuvoston määräyksen ja päätöksen mukaan raha-asiainvaliokunnassa käsitellään maksujen perusteita tai toisaalta valtion maksujen vahvistamista, jotka ovat vuositasolla vähintään 1 000 000 euroa tai valtiovarainministeriö ei ole lausunnossaan puoltanut maksujen vahvistamista ehdotetulla tavalla. Jos Valtiovarainministeriö ei ole puoltanut maksuasetusten maksujen vahvistamista, niin ensimmäiseksi hallinnonalan sektorihenkilö tekee kannanoton asiasta, jonka pohjalta VM:n budjettiosaston niin sanottu listapäällikkö muodostaa sektorihenkilön kannanoton pohjalta oman kantansa edelleen raha-asiainvaliokunnan sihteerin käytettäväksi. Edellä mainittuun yhden miljoonan euron rajaan katsotaan mukaan myös liikeloudellisesti hinnoitelluista hyödykkeistä tulleet tulot, vaikka liikeloudellisten hyödykkeiden osalta toimivalta on ministeriöllä sekä virastolla ja laitoksella. Valtioneuvoston määräyksen ja päätöksen mukaan valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö pystyvät käytännössä vaikuttamaan tarkasteltavan ministeriön sekä viraston ja laitoksen toimivaltaan. (Haastattelu 7, Valtiovarainministeriö; Valtioneuvoston määräys 2002, kohdat 2.2.8. ja 3.4.3.; Valtioneuvoston päätös 2012, kohta 2.2.8.; Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003; muut 777/2011).

Talouspoliittinen ministerivaliokunta määritellään myös valtioneuvoston ohjesäännössä 28 §:ssä. Kyseisen ministerivaliokunta käsittelee kokonaistaloudellisesta kehitystä ja yleistä talouspolitiikkaa

sekä julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja. Talouspoliittinen ministerivaliokunta ei raha-asiaivaliokunnan tavoin suoraan välttämättä vaikuta maksulliseen toimintaan ja sen ohjaukseen, jos ministerivaliokunta ei ole erikseen ottanut asialistalle. Talouspoliittinen ministerivaliokunta toiminnallaan vaikuttaa vähintään yleisellä tasolla valtion maksulliseen toimintaa johtuen sen yhdestä päätehtävästä, eli talouspolitiikasta, johon lukeutuu valtion maksupolitiikka omana osanaan. (Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003; muut 777/2011).

Valtioneuvosto rooli määräytyy myös valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 11.–12. kohdissa sekä 6 §:n 9. kohdassa, jossa muun muassa todetaan, että Valtioneuvoston ratkaistavissa laissa tai asetuksissa säädetyt asiat ovat esimerkiksi maksuja ja maksuperusteita koskevat asiat. Edellä tuli myös todettua, että valtioneuvoston määräyksen ja päätöksen mukaan käsitellään tiettyjä maksujen perusteita tai toisaalta valtion maksujen vahvistamista raha-asiaivaliokunnassa.

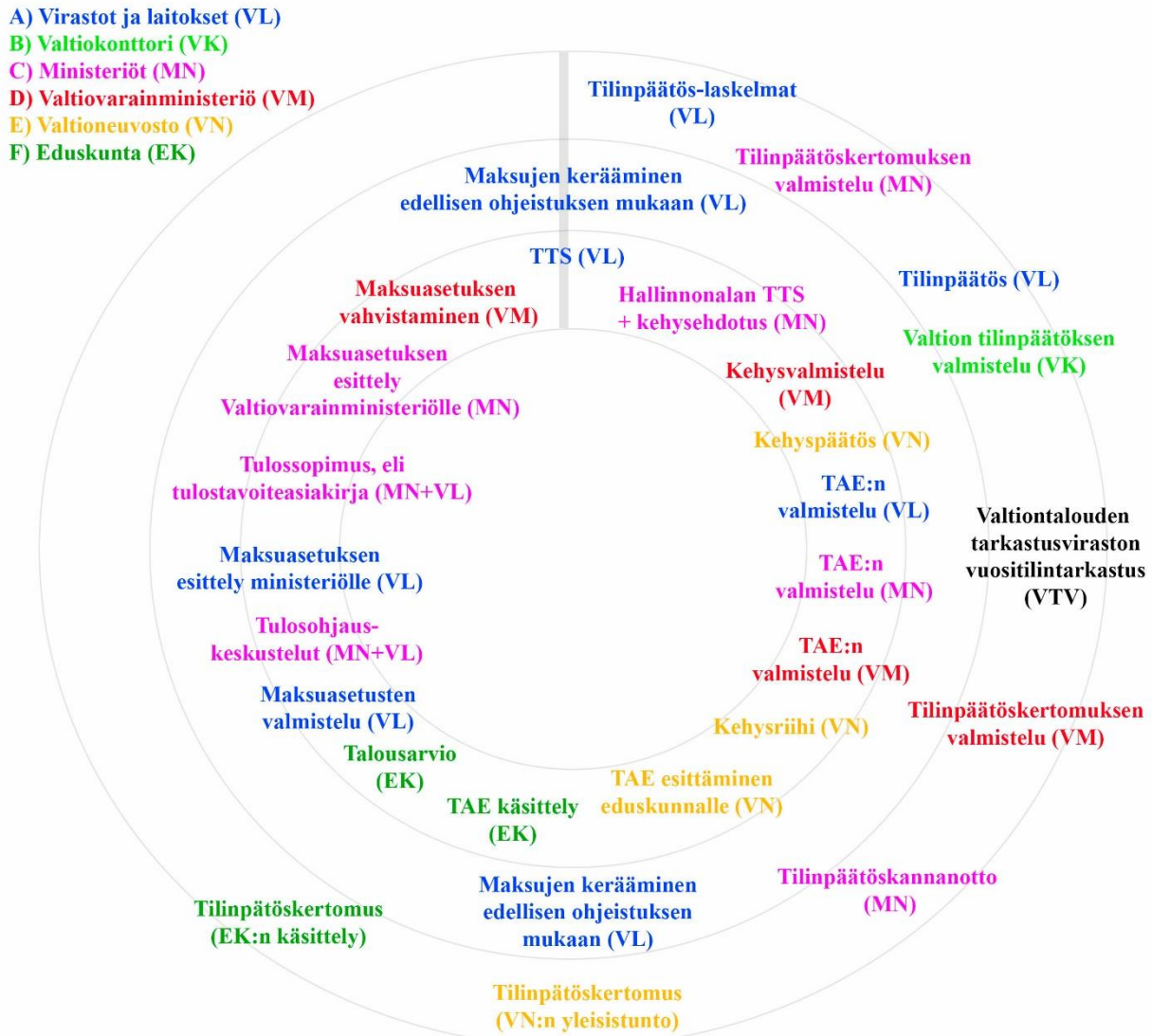
Valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaation avulla voidaan todeta, että ohjausta tapahtuu monelta tasolta, eri voimakkuudella ja mahdollisesti yhtä aikaa. Ohjausorganisaation selkeys riippuu tarkastelijan näkökulmasta, eli tarkastellaanko kyseistä ohjausorganisaatiota viraston ja laitoksen näkökulmasta tai ministeriöiden näkökulmasta. Tietyissä määrin konsepti on yksinkertainen. Ohjausroolien selkeys ei välttämättä ole kaikille selkeä tai niistä on erilaiset käsitykset eri tahoilla, mikä luo sekavuutta ja tehottomuutta. Huomionarvoinen seikka on ohjausorganisaation katsominen kokonaisuutena, johon mahtuu poliittinen sekä hallinnollinen taho. Usein poliittinen ja hallinnon taho pyrittään erottamaan, johon on usein selkeitä perusteluita. Tutkielman kannalta on perusteltua kuitenkin tarkastella kumpaakin tahoja yhtenä kokonaisuutena tarkasteltaessa kokonaisvaltaisesti ohjauskeinoja, koska ohjauskeinot eivät lopu hallinnon tahoon tai toisinpäin. Tavoitteena on tarkastella valtiota yhtenä yksikkönä, jossa on huomioitava vain sen erityinen piirre, eli poliittinen luonne, johon kuuluu tietyn tyyppiset aiemmin mainitut poliittiset tahot. Ohjausorganisaatiossa on myös huomioitava ohjauksen määrä ja sen ajallinen konsepti. Ohjausorganisaatio voi antaa mahdollisuuden liiallisen ohjauksen liian monesta paikasta yhtaikaa tai ohjausorganisaatio voi estää rationaalisen ohjauksen oikeaan paikkaan, oikeaan aikaan. Kyseisessä tapauksessa vaarana voidaan todeta olevan virastoihin ja laitoksiin kohdistuvan moninaisen ja sekavan ohjeistuksen sekä toisaalta taas vähäisen ohjeistuksen, joka voi vaikuttaa virastoihin ja laitoksiin negatiivisen passiivisesti tai aktivoitumisen mahdollisuuden positiiviselta kannalta. Tähän kaikkeen vaikuttaa eri tahojen erilainen näkemys oman sekä muiden ohjausroolista eli ohjausroolit nähdään erilaisina. Esimerkiksi valtiovarainministeriön yleisohjausrooli voidaan nähdä erilaisena jo pelkästään valtiovarainministeriön sisällä ja monet ministeriöt

näkevät oman ohjausroolinsa mahdollisesti hyvin erilaisena. Onko tahoja, joka osaisi selkeyttää ohjausroolit kaikille samanlaisiksi, esimerkiksi yleisohjaajan rooli valtion maksullisessa toiminnassa nähtäisiin joka taholla samalla tavalla? Valtion maksullisessa toiminnassa on haluttu antaa valtion alemmille tahoille vapautta toimia, mutta yleisesti voidaan todeta, että vapaus ja vastuu kulkevat käsi kädessä.

2.3 Ohjaus- ja toimeenpanoprosessit valtion maksullisessa toiminnassa

Valtion maksullisen toiminnan prosessi rakentuu kolmesta vaiheesta, eli toiminnan suunnittelusta, toteuttamisesta sekä seurannasta, jotka havainnollistetaan kuvassa 7. Prosessi lähtee etenemään myötäpäivään kello kahdentoista kohdalta. Ensimmäinen sisäkaari havainnollistaa toiminnan ja talouden suunnitteluprosessia ja keskimäinen kaari osoittaa toiminnan toteuttamisen prosessin yksinkertaisuudessaan ja ulkokaari kuvaa seurantaan ja raportointiin liittyvää prosessia. Kuva havainnollistaa valtion maksullisen toiminnan prosessia kokonaisuudessaan huomioiden kaikki prosessiin liittyvät tahot karkealla tasolla. Kuvan 7. ei ole tarkoitus tarkkaan ajallisesti näyttää, koska mikäkin vaihe tapahtuu, mutta sen tarkoituksena näyttää koko prosessi ja missä järjestyksessä asiat suurin piirtein tapahtuvat.

Talousarviovuoden elinkaari



Kuva 7. Valtion maksullisen toiminnan -prosessi (Luentomateriaali 1, VM 2012).

Valtion toiminnan ja talouden suunnittelu lähtee virastoissa ja laitoksissa toiminta- ja taloussuunnitelmien laatimisesta, jonka jälkeen ministeriö laatii hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmansa sekä kehys ehdotuksen seuraavalle neljälle vuodelle. Toiminta- ja taloussuunnitelmissa mukana on valtion maksullinen toiminta siltä osin, millainen kyseisen hallinnonalan tai viraston ja laitoksen maksullisen toiminnan volyymi on kyseessä. Ministeriöiden kehys ehdotusten ja hallinnonalan TTS-asia kirjan jälkeen Valtiovarainministeriö aloittaa kehysvalmistelun, jonka jälkeen Valtioneuvosto tekee

kehyspäättöksen ja samaan aikaan virastot ja laitokset aloittavat talousarvioesityksen (TAE) valmistelun. Ministeriöt aloittavat myös talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä hallinnonalojensa virastojen ja laitosten talousarvioesityksen kanssa. Talousarvioehdotuksen laadintavaiheessa tulee arvioitavaksi muun muassa maksullisen toiminnan taloudelliset vaikutukset, joihin lukeutuu esimerkiksi tulot, kustannukset, kiinteähintaiset julkisoikeudellisten suoritteiden hinnat, hintatuki ja niin edelleen. Ministeriöiden asettaessa alustavat tavoitteet maksulliselle toiminnalle talousarvioesitykseen virastoille ja laitoksille, luo mahdollisuuden valtioneuvostolle sekä eduskunnalle ottaa kantaa tavoitteisiin. Ministeriöiden valmisteltua talousarvioesitykset Valtiovarainministeriö valmistelee talousarvioesitystä, joka on yhteydessä ministeriöiden talousarvioesityksiin. Valtiovarainministeriön talousarvioesityksen valmistelun jälkeen valtioneuvostolla on kehysriihi, jossa tullaan niin sanottuun lopulliseen talousarvioesitykseen, joka esitetään eduskunnalle. Eduskunnassa käsitellään valtiovarainministeriön esittämä talousarvioesitys, josta eduskunta päätyy lopulliseen talousarvioon. Talousarvioesitykset ja lopullinen talousarvio sisältää valtion maksullisen toiminnan omalta osaltaan, mikä on hyvä huomioida kyseisessä prosessissa. (Työryhmämuistio MMM 2003:20, 13–14; Valtion taloushallinnon kokonaisarkkitehtuuri – Valtiokonttorin raportti 28.1.2015, 24–26)

Eduskunnassa päätetyn talousarvion jälkeen virastot ja laitokset tekevät oman ministeriön kanssa vuosittaisen tulossopimuksen, jota toiselta nimeltään kutsutaan tulostavoiteasiakirjaksi. Tulostavoiteasiakirjojen pituudessa on tullut muutoksia vuonna 2015. Vuoteen 2014 asti tulostavoiteasiakirjoja, eli tulossopimuksia on tehty vuosittain, mutta vuodesta 2015 eteenpäin tulostavoiteasiakirjoja on tarkoituksena tehdä neljän vuoden välein. Neljän vuoden tulostavoiteasiakirjoja, eli tulossopimuksia kuitenkin tarkastetaan vuosittain. Tulossopimukset ovat merkittävä ohjauskeino valtion maksullisessa toiminnassa, joka todettiin virastojen ja laitosten sekä Maa- ja metsätalousministeriön haastattelussa. Tulossopimuksessa tarkistetaan talousarvioesityksessä mainitut maksullisen toiminnan kannattavuustavoitteet. Tulossopimusten yhteydessä virastot ja laitokset kartoittavat myös oman maksuasetuksen ajantasaisuuden ja tekevät maksuasetukseen mahdollisia muutoksia, jos kokevat sen tarpeelliseksi. Maksuasetuksen valmistelun jälkeen virasto ja laitos esittävät maksuasetuksen omalle ministeriölle, jonka jälkeen ministeriö hyväksyy maksuasetuksen sellaisenaan tai ministeriö ja virasto ja laitos yhdessä työstävät vielä uudelleen maksuasetusta. Maksuasetusten valmistelu tehdään usein ministeriön ja viraston ja laitoksen yhteistyössä tulosohtauskeskustelujen yhteydessä. Tämän jälkeen ministeriö esittää viraston ja laitoksen maksuasetuksen Valtiovarainministeriölle, jonka Valtiovarainministeriö vahvistaa. Jos Valtiovarainministeriö ei puolla ministeriön esittämää maksuasetusta, maksuasetus siirtyy raha-asiainvaliokuntaan käsiteltäväksi mukanaan myös Valtiovarainministeriön kan-

nanotto asiaan. Raha-asiainvaliokunta antaa lopullisen linjauksen kyseiseen maksuasetukseen riippuen asian laadusta. Virastoja ja laitoksia koskevat maksuasetukset perustelumuistioineen ilmentävät hallinnonalan suoritetuotantoon sovellettavaa maksupolitiikkaa. (Haastattelu 1, Maa- ja metsätalousministeriö; Haastattelu 2, Maanmittauslaitos; Haastattelu 3, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 4, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 5, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Haastattelu 6, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Työryhmämuistio MMM 2003:20, 13–14; Valtion taloushallinnon kokonaisarkkitehtuuri – Valtiokonttorin raportti 28.1.2015, 24–26)

Näin ollen tutkielman valtion maksullisen toiminnan prosessin kuvauksessa on havainnollistettu kuva 7.:n ensimmäinen sisäkaari, eli toiminnan ja talouden suunnitteluvaihe, jonka jälkeen toteutetaan valtion maksullista toimintaa, eli kerätään maksuja ohjeistusten ja tavoitteiden mukaisesti. Kuvan 7. ulommainen kaari osoittaa seurannan ja siihen liittyvän raportointivaiheen, joka osaltaan kulkee yhdessä suunnitelmien ja tavoitteiden toteuttamisen eli maksujen keräämisen yhteydessä, mutta myös sen jälkeen. Valtion maksullisen toiminnan prosessin havainnollistamisessa on hyvä tuoda esiin, että toteuttamisvaiheessa virastot ja laitokset laativat väliraportteja ministeriöilleen liittyen tulossopimukseen ja niissä asetettuihin tavoitteisiin. Seuranta- ja toteuttamisvaihe alkaa yleisesti toteuttamisvaiheen jälkeen virastoissa ja laitoksissa tilinpäätöslaskelmien laatimisella sekä ministeriöiden tilinpäätöskertomuksen valmistelulla. Virastojen ja laitosten tilinpäätöslaskelmien avulla tehdään siten virastojen ja laitosten tilinpäätökset. Ministeriöiden on tuotava esiin tilinpäätöskertomuksissaan talousarvioasetuksen 66j §:n mukaan ministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden kuvauksessa muun muassa maksullisen toiminnan kehityksestä suhteessa maksupoliittisiin toimintalinjoihin. Tällöin Valtiokonttori aloittaa valtion tilinpäätöksen valmistelun, milloin myös Valtiontalouden tarkastusviraston vuositilintarkastukset aloitetaan. Vuositilintarkastuksen yhteydessä Valtiovarainministeriö yhteistyössä valtioneuvoston kanssa valmistelee tilinpäätöskertomusta, jonka yhteydessä otetaan huomioon ministeriöiden tilinpäätöskannanotot virastojen ja laitosten tilinpäätöksiin. Tilinpäätöskannanotot sisältävät muun muassa ministeriön kannanottoja virastojen ja laitosten tulostavoitteiden toteutumisesta ja maksullisesta toiminnasta. Tilinpäätöskertomuksen valmistelun jälkeen tilinpäätöskertomus käydään läpi valtioneuvoston yleisistunnossa, jonka jälkeen tilinpäätöskertomus käydään läpi vielä eduskunnan käsittelyssä. (Haastattelu 1, Maa- ja metsätalousministeriö, 13–14; Työryhmämuistio MMM 2003:20, 14; Valtion taloushallinnon kokonaisarkkitehtuuri – Valtiokonttorin raportti 28.1.2015, 24–26)

Tutkielman valtion maksullisen toiminnan prosessin havainnollistava kuva 7. ei ole täysin aukoton, mutta se auttaa osaltaan ymmärtämään valtion maksupolitiikan, eli valtion maksullisen toiminnan näkökulmasta valtion toiminnan ja talouden suunnittelu-, toteutus- ja seurantavaiheen.

2.4 Ohjauksen näkökulmat ja ohjauspolitiikan kehitys

Ohjausta voidaan tarkastella monin eri tavoin ja monesta eri näkökulmasta, joista nostetaan esiin seuraavien tutkijoiden ajatuksia. Karilan näkökulmasta ohjaus sisältää itse ohjausjärjestelmän ja ohjauksen erilaiset välineet. Ohjausjärjestelmä sisältää suunnittelun, päätöksenteon, toimeenpanon ja seurannan. Ohjausvälineet koostuvat muun muassa budjetista, talousarviosta että informaatiosta. Sinkkosen ja Nikkisen määritelmän mukaan ohjaus voi tarkoittaa niitä vaikuttamiskeinoja, joilla ohjaava taho pyrkii vaikuttamaan ohjattavaan tahoon saadakseen kyseisen tahon toimimaan tavalla, jolla ohjaava taho on halunnut. (Karila 1998, 22; Sinkkonen & Nikkilä 1988, 178).

Ahlstedtin, ym. mukaan ohjaus ymmärretään ohjaavan tahon toiminnan suuntaamisena joko välillisesti tai välittömästi määrän sekä laadun osalta, jolloin saavutetaan asetettu tavoite ja näin ollen tavoitteen tulos. Virkkusen ja Tuorin näkökulmasta ohjaus on orgaanisille järjestelmille ominainen perusprosessi, jonka tarkoituksena on säilyttää ja uudistaa järjestelmän rakennetta, perusominaisuuksia ja toimintakykyä järjestelmän ja ympäristön vuorovaikutuksessa jatkuvana toimena sekä säädellä järjestelmän toimintaa saavuttaakseen asetetut tavoitteet vaihtelevissa olosuhteissa. Rekilä on todennut, että ohjausta voidaan myös tarkastella päämies-agentti -teorian näkökulmasta, jolloin tarkastelun pääkohteena olisi tilivelvollisuus, eli kuka on vastuussa ja kenelle. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 49; Rekilä 2006, 60; Virkkunen & Tuori 1981, 88).

Oulasvirta, ym. ovat nostaneet esille, että politiikkaprosessin kokonaisuuteen liittyy ohjausvaihe, jossa poliitikot tekevät päätöksiä demokraattisella menetelmällä, jonka jälkeen hallintoa ohjataan toteuttamaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Ohjauksella on merkittävä rooli politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 16).

Lennart Lundquist (1987) tuo esille, että ohjauksen tavoite ei sinällään ole vaikuttaa suoraan toisiin yksiköihin tai tahoihin, vaan ohjaava taho pyrkii tavoitteenaan saavuttamaan haluttuja tuloksia oh-

jausreaktioiden kautta. Erilaisia tapoja vaikuttaa tavoitteen saavuttamiseen löytyy muun muassa vaikuttamalla voimavaroihin, toimintarakenteisiin ja -prosesseihin sekä informaatioon. (Sihvonen 2006, 21).

Tavoitteena on saada ohjaavan tahon intressit näkymään ohjattavan toiminnassa asti ja näin ollen mahdollisuus menestyä tavoitteiden saavuttamisessa paranee. Ohjattava taho voi toimia ilman erityistä ohjaustakin ohjaajan toivomalla tavalla. Voidaan kuitenkin todeta, että ohjaava taho tarvitsee yleensä ohjausvoimaa saavuttaakseen tavoitteensa. Ohjausvoiman puuttuessa täytyy pohtia, onko ohjaavalla taholla kykyä ohjata välittömästi tai edes välillisesti ohjattavaa yksikköä. Ohjausvoima vaikuttaa merkittävästi ohjaavan tahon tavoitteen onnistumiseen. Ohjaavan tahon ohjausvoiman määrä vaihtelee, johon voi vaikuttaa ohjaustahon asiantuntemus tai asema, mitkä antavat oikeutta ja valtaa vaikuttaa ohjattavaan yksikköön ja sen toimintaan ja näin ollen tavoitteen saavuttamiseen. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1974, 42–43; Sihvonen 2006, 21).

Ohjaus on muuttunut ajan kuluessa. Ahonen ja Tiuhonen (1985) ovat kertoneet teoksessaan, että toisen maailmansodan aikaan ohjausajattelussa oli Suomessa havaittavissa siirtyminen oikeusvaltioperiaatteista hallintovaltioajatteluun. Sota ja sodan jälkeinen aika muutti normiohjauksen vain yhdeksi ohjauskeinoksi muiden joukossa. Hyvinvointiajattelu ja valtion rooli nähtiin aktiivisena yhteiskunnan ohjaajana 1960-luvulla. Myös yleinen valvonta väistyi erityisen valvonnan tieltä 1960- ja 1970-luvuilla, kun valtio alkoi ohjata kuntia erityislaeilla (Tiuhonen & Tiuhonen 1990). Erityisesti 1970-luvulla huomio keskittyi keskitettyyn ohjausideologiaan ja suunnitteluohjaukseen ja näin ollen tehokkuuden ajattelumaailma korostui. Noin 1980-luvulla alkoivat näkyä päätösvalan hajautuminen, kansanläheisyys sekä hallinnon palvelutehtävät (Ahonen 1985). Näitä voimistutti vasta uusi julkisjohtaminen, joka tuli noin 1990-luvulla. Yksityiskohtaisesti säännellyistä normeista valtaosin luovuttiin ohjauksen välineenä, jolloin painotettiin enemmän sopimusten tekemistä ja informaatio-ohjausta. Esimerkiksi kuntien mahdollisuus ohjata omaa toimintaa korostui, kun valtion normi- ja resurssiohjaus vähentyi kuntiin päin. Voidaan myös todeta, että valtion maksuperustelain uudistuessa vuonna 1992 pyrittiin vähentämään ja yksinkertaistamaan ohjaavaa lainsäädäntöä ja näin ollen ohjata päättäjä- ja toimintavaltaa alan ministeriöille jatkuen virastoille ja laitoksille asti, jolla haettiin virastoille ja laitoksille sekä ministeriöille mahdollisuuksia ohjata itse omaa toimintaansa. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 17–18; Sihvonen 2006, 106–107).

2.4.1 Ohjauskäsite

Ohjaus käsitteenä on pysynyt monimerkityksisenä. Yleisesti ohjaus koostuu auktoriteetilla varustetun tahon pyrkimyksistä vaikuttaa päättämällään tavalla kohteeseensa. Käsitteen ongelmallisuus näkyy kielissä, toisin sanoen ohjaus käsitteellä ei ole vastinetta kaikissa kielissä. Esimerkiksi englannin kielessä puhutaan milloin *controllista*, *managementista*, *directionista* tai *guidancesta*. Toisaalta taas ruotsin kielessä löytyy vastine *styrning* sekä ranskan kielessä *gestion*, jotka ovat varsin hyviä vastineita sanalle ohjaus. Kotimaisessa vanhemmassa hallintotieteellisessä kirjallisuudessa on vakiintuneita käsitteitä muun muassa normiohjaus, muoto-ohjaus, tavoiteohjaus, suunnitelmaohjaus, resursiohjaus ja informaatio-ohjaus. (Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 11).

Ohjaus käsitteen sijasta voidaan käyttää myös muita organisaatioteoreettisia käsitteitä muun muassa koordinaatio-käsitettä tai erityisesti valtionohjauksessa kontrolli-käsitettä. Esimerkiksi sosiaalisissa yhteisöissä kontrolloidaan jäseniään, mutta kontrollin merkitys korostuu erityisesti organisaatioissa. Organisaatioiden toimivalta- ja kontrollisuhteilla sekä hierarkioita kuvaavilla kaavioilla kuvataan usein julkista hallintoa. Denhardtin määritelmä julkisesta hallinnosta poikkeaa edellä mainitusta, eli Denhardt näkee julkisen hallinnon enemmän prosessina kuin rakenteena. Birnbaum (1989) on myös aikaisemmin käsitellyt hallinto (governance) käsitettä merkittävästi laajemmassa mittakaavassa, joka on sisältänyt organisaation rakenteen, mutta myös toiminnan prosessit, joiden avulla organisaation jäsenet ovat kommunikoineet keskenään sekä organisaation ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Hallinnolliset prosessit nähdään ohjausprosesseina, jolloin ne ovat myös päätöksentekoprosesseja. Valtionohjaus voidaan siten nähdä päätöksentekomallien ja päätöksiä tekevien yksiköiden välisten suhteiden rakentamisena. (Denhardt 2006, 16; Rekilä 2006, 55–57, alkuperäinen Birnbaum 1989, Clark 1983 ja Gulick 1977; van Vught 1989, 22).

Organisaatiomaailman käsitteistössä on hyvä tutkielman kannalta nostaa esiin käsitteet desentralisointi ja delegointi. Desentralisoinnilla ymmärretään ylempänä olevan viranomaisen päätöksen mukaista toimivallan siirtämistä yksiköltä alempiin yksiköihin, eli kyse on erityisesti päätäntävällän sekä vastuun siirtämisestä ylemmältä alemmalle tasolle. Toisaalta toimivallan siirtämisellä ylöspäin ymmärretään sentralisointi käsitteen avulla. Delegoinnilla taas tarkoitetaan esimerkiksi toimivallan desentralisoituessa jollekin yksikölle, niin silloin kyseinen yksikkö päättää itse kyseisen toimivallan siirtämisestä edelleen alaspäin. Virallisessa delegoinnissa ei toimintayksiköillä ole Suomessa minikäänlaista yleisvaltuutusta delegoida ratkaisuvallan eteenpäin. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 87–89).

Desentralisoinnin etuina nähdään, että se pystyy vähentämään asioiden moninkertaista käsittelyä ja nopeuttaa tällöin hallintotoimintaa. Käytännön kannalta epävirallinen delegointi on tehokkuuden näkökulmasta merkittävää. Seuraavana ovat tehtävien ja toimivallan epävirallisen delegoinnin ulottuvuudet, joidenka kautta on mahdollista tarkastella ongelmaa;

- ✓ delegoitavien tehtävien määrä ja toimivalta,
- ✓ delegoitua toimivaltaa ja tehtäviä saavan yksikön/henkilöstön määrä ja
- ✓ delegoitujen tehtävien ryhmittely. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 87–89).

Usein pyritään luomaan niin sanotusti ihanneorganisaatio, jossa on keskitytty tehtävien ja toimivallan jakoon huomioimatta lainkaan henkilöitä, mikä tapahtuu yleensä keskisuurissa ja suurissa organisaatioissa. Erityisesti pienissä organisaatioissa toimitaan usein päinvastoin, eli ihanneorganisaatiota lähdetään rakentamaan käytettävissä olevien henkilöresurssien erityisominaisuuksista eikä tehtävien ja toimivallan kautta. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 89).

Ahlstedtin, Jahnukaisen ja Vartolan mukaan ohjauskäsitteistöön liittyen ohjauksessa on hyvä erotella toisistaan ohjaavat ja ohjattavat toimintayksiköt, ohjauksen tavoitteet sekä ohjauskeinot. Ensimmäiseksi on tarkasteltava, että minkälaisia ohjaavia toimintayksiköitä julkisessa hallinnossa voidaan erottaa toisistaan. Tämän selvittämiseksi on hyvä huomioida, että organisaatioilla on yleisesti tavoitteita, halu saavuttaa tai säilyttää joitakin asiainiloja. Tavoitekäsitteitä on mahdollista tarkastella kolmella eri ulottuvuudella, joiden avulla niitä voidaan erotella tyypeittäin. Seuraavassa on listattu ulottuvuudet Ahlstedtin, ym. mukaan;

1. pysyvyys ja yleisyysaste,
2. aikaulottuvuus ja
3. organisaatiasoulottuvuus. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 38).

Ulottuvuuksien avulla päästään muodostamaan seuraavaksi tavoitekäsitteitä selventävä ryhmittely, joka jakaantuu toiminta-ajatukseen, päämäärään, strategiaan, tavoitteeseen, taktiikkaan ja osatavoitteeseen. Nämä tavoitekäsitteet ryhmittyvät kysymysten ”miksi”, ”mitä” ja ”kuinka” mukaan tietynlaiseksi hierarkiaksi, jossa ylimpänä on toiminta-ajatus ja alimpana osatavoite. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 38–40).

Ohjauksesta puhuttaessa nousee esille myös aina vallan käyttö. Käsitettä valta (power) on mahdollista verrata käsitteeseen auktoriteetti (authority). Cleggin (1979) mukaan auktoriteetti ymmärretään potentiaalisesti mahdollisuudeksi vaikuttaa, kun valta ymmärretään tosiasiallisena kykynä vaikuttaa. Julkinen valta, toimivalta ja toimeenpanovalta nähdään sisältyvän julkisen vallan käsitteeseen. Valta liittyy myös päätöksentekoon. (Rekilä 2006, 54).

Valtasuhteita tutkiessa on hyvä huomioida valtaan perustuvien pakotteiden lisäksi tilannetekijät. Simonin mukaan toimivallan lähtökohtana on tällöin alaisen käyttäytyminen, eikä niin ikään esimiehen pakotteet. Esimerkiksi valtion maksullisessa toiminnassa virastot ja laitokset antavat oman ministeriön yleisten julkilausuttujen tai oletettujen näkemysten vaikuttaa yksikön omien hallinnollisten päätösten suuntaan. (Simon 1982, 164–165).

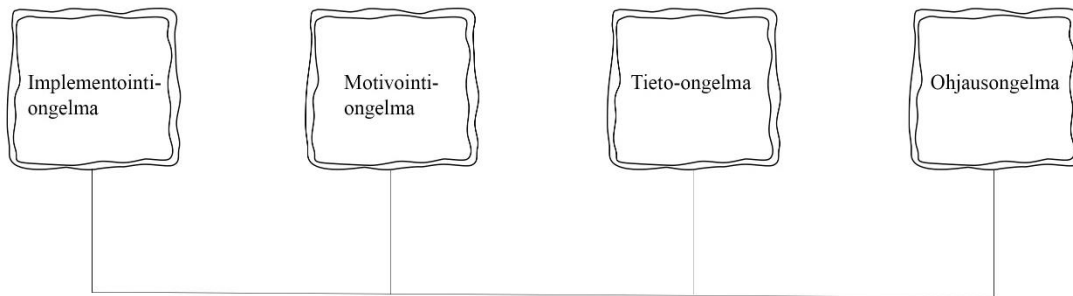
Ohjauksen järjestelmäajattelun kautta voidaan ohjausta määritellä ohjausjärjestelmäksi, jossa on ohjaava ja ohjattava taho, joidenka välillä toimivat ohjausimpulssit. Ohjausimpulssien tarkoituksena on suuntautua ohjattavaan organisaatioon tai suoraan tekijöihin, eli ihmisiin. Pohtiessa käsitteitä ohjaus ja vaikuttaminen, voidaan todeta kyseisten käsitteiden olevan samassa linjassa. Ohjaus pyrkii vaikuttamaan että vaikuttaminen on ohjausta. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 21).

2.4.2 Ohjausketju ja ohjaukseen vaikuttavat tekijät

Lundquist kertoo teoksessaan, että ohjausteorian ja päätöksentekoteorian väliltä löytyy samankaltaisuuksia. Ohjausteoria, joka on saanut alkunsa suunnitteluteoriasta, uskoo vahvasti keskitetyn koordinaation mahdollisuuksiin. Keskitetyn päätöksenteon tietoon kohdistamat vaatimukset on hyvä huomioida, koska niissä korostuu vahvasti vaatimusten epärealistisuus. Päätöksiä joudutaan usein tekemään tilanteessa, jossa päätöksentekijällä ei ole mahdollisuutta saada kaikkia tarvittavia tietoja, eli rationaalisuuden tavoittelusta huolimatta on lähtökohtaisesti tyydyttävä epärationaaliseen päätöksentekoon. Rationaalisuus on vain yksi vaihtoehto muiden joukossa. (Lundquist 1986, 212–213).

Haasteet ohjata ja johtaa yhteiskuntaa voivat johtua esimerkiksi tilanteista, jossa ohjattavana olevat toimijat eivät joko kykene noudattamaan lakeja ja määräyksiä, jolloin on kyse implementointiongelma tai ohjattavana olevat toimijat eivät halua seurata normeja, jolloin kyse on motivointiongelma. Ongelmana voi olla myös tieto-ongelma, jolloin päätöksentekijät eivät tunne tavoitteen saa-

vuttamisen syy-seuraus -suhteita. Neljänneksi ongelmaksi rakentuu ohjausvälineiden riittämättömyys, jolloin puhutaan ohjausongelmasta. Maynzia mukaillen kuvassa 8. havainnollistetaan ohjauksessa ja johtamisessa esiintyvät ongelmat. (Maynz 1993, 13).



Kuva 8. *Ongelmat ohjauksessa ja johtamisessa.*

Itseintressiin liittyvät ilmiöt on myös hyvä havainnoida valtionohjauksessa, esimerkiksi virastoilla ja laitoksilla on usein omista lähtökohdista lähteviä intressejä, joiden mukaan ne osaltaan toimivat. Organisaation johtaminen vaikuttaa myös itseintressin toteutumiseen. Ministeriöiden ja virastojen ja laitosten väliseen suhteeseen vaikuttaa esimerkiksi ministeriön johtamisjärjestelmä, henkilöresurssit ja yhteistoiminta sen sisällä. (Baier, March & Saetren 1988, 151; Salminen 2004, 50).

Oulasvirta, ym. on koostanut listan asioista, jotka vaikuttavat tavoitteen ja siihen liittyvän ohjauksen onnistumiseen. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 31).

1. Ohjelman ja julkisten tehtävien luonne
2. Toimintaympäristön luonne (kontingenssiasetelma)
3. Ohjausvoima
4. Toimeenpano
5. Ohjauskeinojen hyväksyttävyys
6. Ohjaukseen liittyvä epävarmuus

Lähtökohtaisesti pyritään havainnollistamaan, että minkälaisesta politiikasta ja tehtäväkokonaisuudesta on kyse. Tärkeänä vaiheena on erottaa toisistaan julkisen vallan käytön edellyttämät viranomaistehtävät, palvelutehtävät ja kehittämistehtävät sekä tarkastella niiden tarvitsemaa ohjausta ja

ohjausvälineistöä. Myös liiketaloudellisuuteen perustuvat tehtävät on lisäksi hyvä erotella maksullisessa toiminnassa johtuen maksullisen toiminnan suoritteiden jakamisesta julkisoikeudellisiin ja liiketaloudellisiin suoritteisiin lainsäädännön perusteella, jolloin virastot ja laitokset toimivat sekä julkisoikeudellisin että myös liiketaloudellisin perustein. Tällöin ohjaus poikkeaa palvelun tai hyödykkeen luonteen mukaan. Toimintaympäristön tarkastelun tavoitteena on saada esiin ne olosuhdetekijät, jotka vaikuttavat organisaation toimintaan. Toimintaympäristön luonnetta tarkasteltaessa on hyvä tuoda esiin sen kaksi ulottuvuutta ohjauksen keinovalintoja pohtiessa. Ensimmäinen ulottuvuus on toimintaympäristön yksinkertaisuus ja monimutkaisuus. Toinen ulottuvuus nähdään toimintaympäristön dynaamisuuden asteena, joka vaikuttaa toimintaympäristön luonteeseen. Dynaamisuus tarkoittaa jatkuvaa muutostilaa. Toisinaan tehokas asioiden hoitaminen vaatii yhteistyötä eri virastojen ja laitosten välillä sekä myös eri ministeriöiden välillä. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 31–38, alkuperäinen Rothstein 1991, 15).

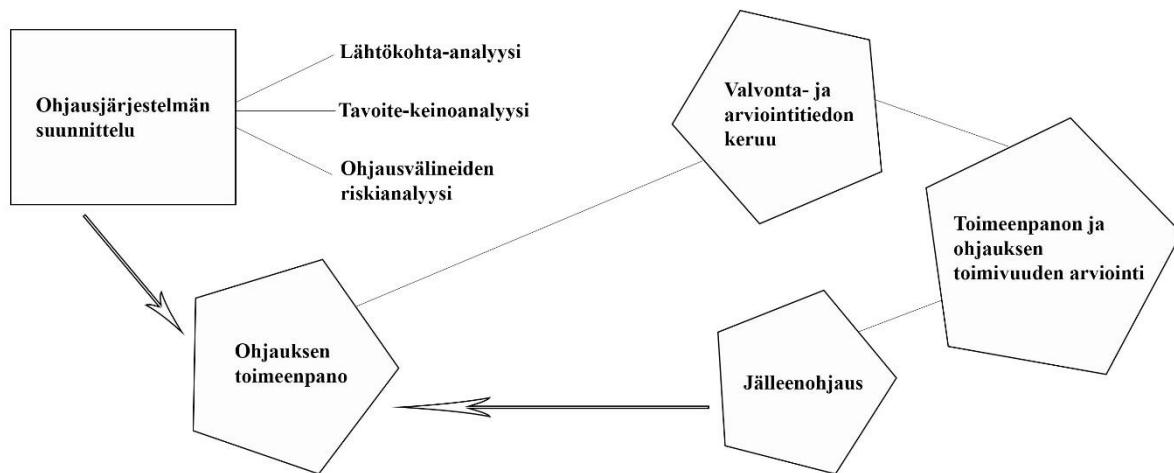
Ohjaukseen liittyy myös listan kohta kolme, eli ohjausvoima, eli toimeenpanijalla täytyy olla toimivalta, mutta myös poliittisen tahon ohjaajalla tulee olla toimivaltaa sekä käytännön kykyä ohjata, jolloin voidaan päästä onnistuneeseen ohjaukseen ja toimeenpanoon. Oulasvirran, ym. (2002) sekä Ahlstedtin, Jahnukaisen ja Vartolan (1986) tutkimusten mukaan voidaan todeta, että ohjaus ei toimi valtatyhjässä. Toimeenpanossa politiikka ja sen siihen liittyvät ohjelmat laitetaan toimeen, kun politiikasta (policy) ja siihen kuuluvasta ohjauksesta sekä ohjausinstrumenteista on päätetty. Toimeenpanovaiheessa usein pystytään päättämään suunnitteluvaiheen olettamukset odotetun mukaisiksi tai mahdollisesti niistä poikkeaviksi. Toimeenpanotutkimusta käydään myöhemmin läpi omana osanaan tutkielmassa. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 31–38, alkuperäinen Rothstein 1991, 15).

Ohjauskeinojen valintaan vaikuttavat myös toimivalta- ja resurssitekijöiden lisäksi sosiaaliset ja kulttuuriset tekijät. Hood Christopherin (1983) mukaan ohjauskeinojen pitää olla eettisesti hyväksyttyjä, jolloin myös ohjauksen onnistuminen on todennäköisempää. Ohjausta suunniteltaessa tehdään myös erilaisia päätöksiä, jolloin voidaan puhua päätöksentekotilanteesta. Ideaalitalanteessa päätöksentekijällä oli kaikki tarvittava tieto kohteena olevasta ilmiöstä ja tällöin myös siihen liittyen tehokkaimista keinoista vaikuttaa siihen. Voidaan kuitenkin todeta, että todellisuudessa päätöksentekijöillä ei ole täydellistä informaatiota ja tällöin ohjauksen kohteena olevaan ilmiöön ja ohjauskeinoihin liittyy selkeästi epävarmuus, joka on otettava huomioon. Arviointi- ja seurantajärjestelmillä pyritään hallitsemaan ohjaukseen sisältyvää epävarmuutta. Tärkeää on suunnitteluvaiheessa ongelmien ja toimintamallien mahdollisimman hyvä ennakoiminen, joilla tunnistetaan mahdollisesti esiin tulevat heikoudet sekä puututaan ja reagoidaan niihin. Tämän lisäksi on myös hyvä tehdä riskianalyysi, joka

tukee varmempaa ja tehokkaampaa ohjausta. Pää tavoitteena on kokonaisvaltainen analyysi mahdollisista uhkatekijöistä ohjauksen onnistumisessa sekä mahdollisesti valittujen ohjauskeinojen sivuvaikutuksista. Ohjausinstrumenttien valitseminen tapahtuu teknisten sekä myös poliittisten kysymysten kautta, mikä on tärkeä huomioida ohjausta suunniteltaessa. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 31–38, alkuperäinen Rothstein 1991, 15).

Pohdittaessa julkisen sektorin ja erityisesti valtion sektorin ohjausketjua voidaan todeta, että ohjausketju voi olla ja hyvin usein onkin todella pitkä. Esimerkiksi parlamentin päätöksen muodostumisesta raamiohjaukseksi lainsäädännön muodossa voi jättää toimeenpanevalle taholle todella laajankin toimintavapauden. Toisaalta lakia täydentävät erilaiset hallituksen asetukset, ministeriöiden ja yleisohjaavan tahon omaavien virastojen ohjeet ja määräykset, jotka johtavat siihen, että toimeenpano on käytännössä määritelty todella yksityiskohtaisesti. Näin ollen toimeenpanevalla taholla ei ole todellisuudessa toimintavapauksia toimia haluamallaan tavalla. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 23).

Ohjattavien näkökulmasta ristiriidattomuus ja ennustettavuus ovat hyvän ohjauksen kriteereitä. Ohjauksen tasapainon kadotessa joudutaan balanssia hakemaan pahimmassa tapauksessa kriisien kautta. Tällöin joudutaan usein tekemään nopeita korjausliikkeitä, jotka mahdollisesti yllättävät ohjattavan tahon tekijät ja tällöin legitimizeetti, eli hyväksyttävyys kärsii. Tasapainoinen malli vaatii suunnitelmallista ohjausta ja ohjauskeinojen valintaa, jolloin päästään tasapainoiseen ja kestäväan ohjaukseen. Systemaattisen ohjauksen suunnittelu lähtee ohjauksen lähtökohta-analyysistä ja tavoitekeinoanalyysistä sekä ohjausvälineiden riskianalyysistä. Kokonaisuuteen kuuluu myös ohjauksen toimivuuden seuranta ja valvonta, johon kuuluu luotettava ja ajantasainen informaatiojärjestelmä, joka tuottaa tarvittavaa arviointitietoa jälleenohjausta varten. Kuvassa 9. näkyy Oulasvirran, ym. havainnollistama tasapainoisen ohjausmallin (Balanced Steering Model) kehikko, joka on jäljitellyt tasapainotettua mittaristomallia (Balanced Scorecard). (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 47–49).



Kuva 9. Tasapainoisen ohjausmallin (BSM) kehikko (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 49).

2.4.3 Erilaiset ohjaus- ja päätöksentekomallit

Nykyisellään organisaatiot tekevät usein yhteistyötä muiden organisaatioiden ja sidosryhmien kanssa ja näin ollen toimintayksiköt ovat tekemisissä rinnakkaisyksikköjen kanssa, jolloin horisontaalisesti liikkuva ohjaus on lisääntynyt. Horisontaalisessa ohjauksessa korostuu enemmänkin toimintayksikköjen vuorovaikutus tai yksikköjen välinen asiainformaation kulku kumpaankin suuntaa, eli tiedon välitys ei tapahdu enää pelkästään yksisuuntaisesti. Ohjattavan näkökulmasta haastavaa on erilaisten ja useiden ohjausimpulssien kohdistuessa ohjattavaan organisaatioon usealta eri taholta, mikä vaikeuttaa ohjattavan organisaation toimintaa ja tekee ohjattavan organisaation aseman epävarmaksi ja tällöin koko organisaatio joutuu entistä alttiimmaksi mahdollisille konflikteille. Ahlstedt, ym. ovat todenneet, että monimutkaisen ohjausjärjestelmän yksityiskohtainen esittäminen tavanomaisen organisaatiokaavion avulla on hyvin epätodennäköistä. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 67–68).

Seuraavassa tarkastellaan viittä erilaista ohjausmallia, jotka selventävät ohjausmallien kokonaisuutta.

- ✓ Puhdas hierarkkinen ohjausmalli,
- ✓ hierarkkinen ohjausmalli sekä puhdas esikunta,
- ✓ funktionaalisen ohjausjärjestelmän malli,
- ✓ matriisiohjausmalli ja
- ✓ sekaohjausmalli.

Ensimmäistä ohjausmallia kutsutaan puhtaaksi hierarkkiseksi ohjausmalliksi, jossa ohjaus tulee vain yhdestä ohjauspisteestä. Toinen ohjausmalli on hierarkkinen ohjausmalli sekä puhdas esikunta, jossa ohjaus perustuu niin sanottuun hierarkkiseen esimiesohjaukseen huomioiden kuitenkin, että siihen liitetään asiantuntijaesikunnalta tuleva ohjaus, joka tapahtuu yksinomaan asianomaisen esimiehen kautta eikä ristikkäisohjauksen kautta. Kolmas ohjausmalli on funktionaalisen ohjausjärjestelmän malli, jossa hyväksytään toisessa ohjausmallissa olevien esikuntatahojen ohjaus suoraan ja välittömästi ohjattavaan organisaatioon ilman esimiehen välityksellä tapahtuvaa ohjausta. Toisin sanoen kolmannessa ohjausmallissa hyväksytään ristikkäisohjaus, joka tarkoittaa useamman ohjauspisteen hyväksymisen. Funktionaalisen ohjausjärjestelmän mallia voidaan verrata valtion maksullisen toiminnan ohjaukseen esimerkiksi tapauksessa, jossa valtiokonttori voi antaa ohjeistuksia suoraan virastoille ja laitoksille, vaikka jokaisella niistä on oman hallinnonalan ministeriö, joka pääsääntöisesti antaa kaiken ohjeistuksen niille. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 68–69).

Neljäs ohjausmalli on matriisiohjausmalli, jossa hallinnonalan yleisohjaus on vertikaalista ja alueista ja projekteista vastaavien yksikköjen ohjaus horisontaalista, eli kyseessä on ristikkäisohjausta. Matriisiohjausmallia voitaisiin valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa pyrkiä pitämään tavoitteena, jolloin valtion maksullista toimintaa mahdollisesti tarkasteltaisiin kokonaisvaltaisemmin eikä vain hallinnonaloittain, jolloin maksujen kohdistuminen pystyttäisiin katsomaan oikeudenmukaisemmaksi ja rationaalisemmaksi yksilöitä ja yhteisöjä kohtaan. Viides ohjausmalli on sekaohjausmalli, joka esiintyy monissa keskikokoisissa ja suurissa organisaatioissa, joissa toiminta on nopeasti muuttuvaa. Viides malli on eräänlainen yhdistelmä hierarkiaan perustuvaa ohjausta ja toimintoon perustuvaa funktionaalista ohjausta sekä alueisiin ja projekteihin perustuvaa ristikkäisohjausta. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 70–71).

Ohjauksen monisuuntaistuminen yksiköiden näkökulmasta on julkisessa hallinnossa ollut keskeisenä kehityslinjana, joka on tuonut oman haasteen mukanaan ja luonut julkisessa hallinnossa ohjauksesta monimutkaisen järjestelmän, joka on todella vaikeasti hallittavissa. Tämän tyyppinen kehitys pakottaa selvittämään toimivalta- ja tehtävärajauksia koskevia epäselvyyksiä. Monien toimintayksiköiden on myös hyvä täsmentää sidosryhmänsä kunkin asiaryhmän yhteydessä, mikä edesauttaisi organisaation ohjauksen selkeyttämistä. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 70–71).

Ohjausmuotoja käsiteltäessä voidaan nostaa yhdeksi tekijäksi erilaiset päätöksentekomallit, jotka vaikuttavat kuinka suunnitelmallista ja ajallisesti pitkälle tähtäävää toimintaa on sekä kuinka paljon eri organisaatioilla on mahdollisuus ohjata toimintaansa. Myllyntaus on jaotellut päätöksentekomallit

inkrementaaliseen, rationaaliseen ja itseohjautuvaan malliin. Inkrementaalisisessa päätöksentekomallissa korostuvat ongelmakeskeisyys ja yksittäiset ratkaisut, jotka ohjaavat toimintaa. Tällainen päätöksenteko liitetään yleisesti demokraattiseen päätöksentekoon. Rationaalinen päätöksentekomalli rakentuu tavoite-keino -hierarkiaan. Toiminta ei itsessään ole rationaalista, mutta toiminta on rationaalista suhteessa johonkin. Toiminnan rationaalisuuden selvittämisessä asetetaan kriteereitä, joita vasten toimintaa peilataan. Kriteereiden vaatimuksena on niiden objektiivisuus ja yleinen todennettavuus. Rationaalisen päätöksenteon näkökulmasta päätöksentekijät ensimmäiseksi muokkaavat tavoitteita, joiden jälkeen vasta muokataan toimintaa, kun ympäristöstä kantautuu merkkejä, joiden mukaan toimintaa täytyisi alkaa muokkaamaan. Informaatio ei rationaalisisessa päätöksenteossa itsessään muuta toimintaa. (Myllyntaus 2002, 18–19).

Kolmas päätöksentekomalleista on itseohjautuva päätöksentekomalli. Kyseisessä päätöksentekomallissa toimijataholla on valinnan vapaus valita toimintatavoissa, eli keinoissa sekä tavoitteiden asettamisessa. Itseohjautuva malli koostuu inkrementaalisen ja rationaalisen päätöksentekomallin synteestistä. Itseohjautuvassa mallissa asetetut tavoitteet ovat suuntaa antavia ja siten alemman tason yksiköt voivat muokata tavoitteita tulevan informaation mukaan esimerkiksi toimintaympäristöstä tai omasta yksiköstä tulevaa. Tällöin nopeammat muutokset ovat mahdollisempia itseohjautuvassa mallissa, kuin kahdessa muussa edellä mainitussa mallissa. Tämän myötä myös itseohjautuvassa päätöksentekomallissa informaation merkitys ja sen huomioon ottaminen korostuu entisestään. Itseohjautuvassa päätöksentekomallissa on mahdollisuus oppia toiminnastaan ja päästä täten kehittämään toimintaansa. Organisaatio itseohjautuu myös markkinainpulssien perusteella. Toimintayksikön näkökulmasta huomion arvoinen seikka on sen sidosryhmät, jotka toimintayksikön on huomioitava, jos toimintayksikkö ymmärretään itseohjautuvaksi. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 42; Myllyntaus 2002, 18–19; Rekilä 2006, 62).

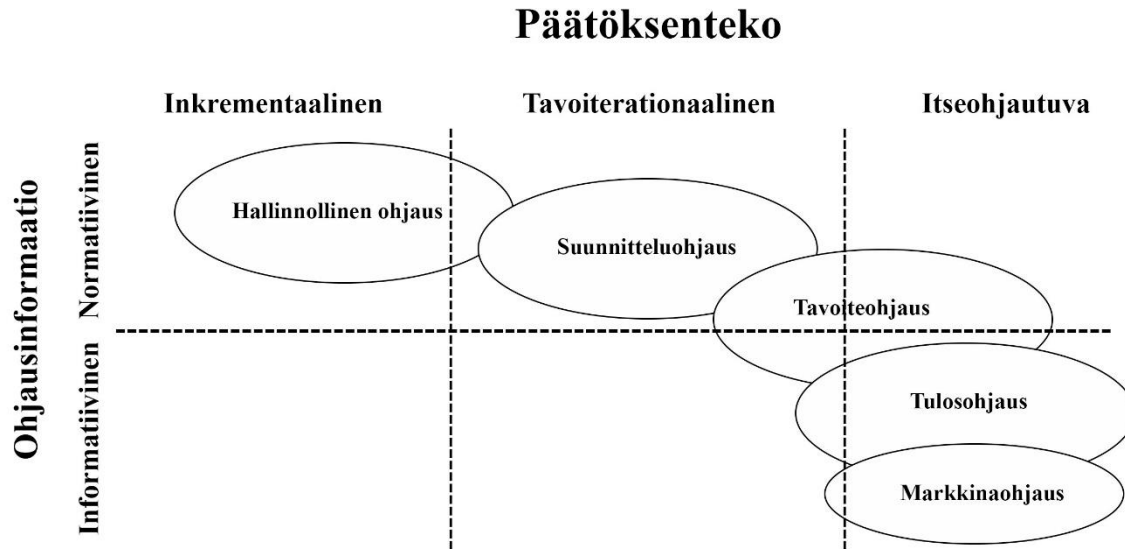
Kahdella ensimmäisellä mallilla tärkeänä pidetään tavoitteiden asetantaa, joka muokkaa toimintaa ja näin ollen toiminta muuttuu vasta, jos tavoitteet on muutettu päätöksentekotasolla. Itseohjautuvassa päätöksentekomallissa alemmilla toimijoilla on valinnan vapaus toimintatavan valinnassa ja tavoitteiden asettamisessa. (Myllyntaus 2002, 18–19).

Ei ole kuitenkaan itsestään selvää, että ohjauksen vähentäminen lisääisi itseohjautuvuutta automaattisesti. Alempien organisaatioiden on omaksuttava ensiksi ajattelutapoja ja prosesseja, jotka edesauttaisivat ja vahvistaisivat organisaatioiden taitoa käyttää ohjauksen vähentyessä lisääntyntä vapautta

ja itsemääräämisoikeutta hallitusti ja tavoitteellisesti. Tarkastellessa alempien organisaatioiden tilannetta systeemiteorian näkökulmasta, voidaan näin ollen todeta, että alemmat organisaatiot eivät välttämättä kykene aina aitoon itseohjautuvuuteen ja tällöin ajautuvat riippuvuussuhteeseen muusta tahosta. Riippuvuus voi olla tiedollista tai poliittista, mutta myös taloudellista riippuvuutta. Itseohjautuvuutta tullaan tarkastelemaan tutkielman edetessä valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa, koska vuoden 1992 valtion maksullisen toiminnan uudistamisella pyrittiin lisäämään itseohjautuvuutta siirtämällä ohjausvoimaa ja päätösvaltaa alemmille organisaatioille. (Sihvonen 2006, 108, alkuperäinen af Ursin & Heuru 1990).

Toimintaa voidaan ohjata esimerkiksi strategioilla ja tavoitteilla, joista tarkemmin tarkastellaan tavoitteiden vaikutusta ohjaukseen ja toiminnan onnistumiseen. Lähtökohtaisesti toiminnan onnistumisen saavuttaminen edellyttää tavoitteilta seuraavia asioita. (Möttönen 1997, 163–164).

- ✓ Tavoitteiden selkeys
- ✓ Tavoitteiden mukaisten tulosten mitattavuus
- ✓ Tekijöiden osallistuminen tavoitteiden asettamisprosessiin
- ✓ Tavoitteiden tunteminen jokaisella tasolla ja toimijalla
- ✓ Tuloksista raportointi
- ✓ Palkitseminen onnistumisista
- ✓ Johdon tuki tavoiteohjauksella
- ✓ Tavoiteohjauksen avulla toiminnan kehittäminen
- ✓ Tavoitearvioinnissa huomioidaan muutkin asiat kuin tavoitteiden mukaiset tulokset
- ✓ Tavoitteiden saavuttamisen epäonnistuessa arvioidaan miksi tavoitteet jäivät saavuttamatta



Kuva 10. Ohjauksen muodot ja kehityssuunnat (Myllyntaus 2002, 20).

2.4.4 Johdon ja organisaation tarkastelu

Lähtökohtaisesti hallinnon ylin johto ja poliittiset päätöksentekijät asettavat eritasoisia normeja yhteiskunnan ja sen osa-alueiden kehittämiseksi, kun keskitason johto, eli virkamiesjohto määrittelevät strategiat normeja mukaillen. Tämän ajattelun mukaan erotellaan normatiivinen, strateginen ja operatiivinen taso sekä näiden kolmen toimintayksiköt. Rajanveto ei ole kuitenkaan täysin selkeä, koska kyseisten tasojen ja toimintayksiköiden ero on luonteeltaan liukuva ja riippuu käsiteltävien asioiden laadusta ja luonteesta. Toimintayksiköiden sisällä voidaan nähdä myös jaottelua, jossa normatiivinen johto täsmentää toiminta-ajatusta, strateginen johto määrittelee päämääriä sekä strategioita ja operatiivinen johto rakentaa taktiikkaa, tavoitteita sekä osatavoitteita. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 41–42).

Johdon tehtäväkenttää ja johdon suorituksia voidaan arvioida seuraavien viiden kohdan avustuksella;

1. tarkastellaan johdon käyttämää suunnittelujärjestelmää,
2. ohjausorganisaatiota,
3. ohjausorganisaation miehitystä,
4. henkilöiden johtamista ja
5. tietojen saamista saavutetuista tuloksista, eli valvontajärjestelmää. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 55).

Suunnittelun tavoitteena on tulevaisuuden kartoittaminen. Suunnittelu on ennakkopäätösten tekemistä mahdollisista toiminnoista sekä toiminnan ja henkilöstön ohjaamisesta. Suunnittelun tarkoitus on myös valvonnan perustana oleminen. Julkisessa hallinnossa valvonta voidaan jaotella monin perustein. Merkittävimpinä valvonnan muotoina on nähty poliittinen valvonta, laillisuusvalvonta, taloudellisuusvalvonta sekä tarkoituksenmukaisuusvalvonta. Valvonnan jakaminen vaiheisiin voidaan tehdä seuraavasti;

1. valvontakohteiden täsmentäminen,
2. mittavälineiden kehittäminen ja toteutuneiden tulosten mittaaminen,
3. tulosten vertaaminen tavoitteisiin,
4. vertailutulosten tiedottaminen päättävillä tahoilla,
5. valvontatiedon analysoiminen ja tulkitseminen eri päätöksentekotilanteita varten sekä
6. korjaavien toimenpiteiden esittäminen tarvittaessa. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 56, 58).

Valvonnan kannalta on tärkeää organisaatiossa löytää merkityksellisesti tärkeät strategiset pisteet, jolloin valvonta pystytään kohdistamaan tehokkaasti oikeisiin tekijöihin. Tehokas valvonta on monipuolinen, jolloin se kohdistuu määrän lisäksi aikaan, laatuun, kustannuksiin, hyötyyn sekä henkilöstöön ja niin edelleen. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 58–59).

Ahlstedt, ym. näkevät organisaation hyvänä työkaluna, jonka avulla voidaan esittää organisaatiossa vallitsevat esimies-alaissuhteet, organisaatiotasojen määrä sekä kunkin viran- tai toimenhaltijan tehtäväalueen nimike. Tätä näkökulmaa voidaan myös käyttää hyväksi pelkästään yksikkö- ja organisaatiotasolla, joka soveltuisi tutkielmaan aiheeseen. Organisaatiokaaviolla on mahdollisuus antaa nopea yleiskuva organisaation rakenteesta. Organisaatiokaavion lisäksi täydentäviä tietoja voidaan antaa myös mahdollisesti erilaisilla toimenkuvilla sekä päätöksentekokaavioilla, joista päätöksentekokaavio työvälineenä soveltuisi tutkielmaan antaen lisätietoa sekä selkeyttämään kokonais kuvaa. Toimivaltaa työvälineenä voidaan myös käyttää tutkielmassa apuna tietyiltä osin unohtaen kuitenkin henkilötason. Toimivallan täsmentämisessä pyritään usein täsmentämään toimivallan eri asteita organisaatiojäsenen ratkaisuvallan itsenäisyyden perusteella, eli nostetaan esiin aloitteenteko-oikeus, hyväksymisvelvollisuus, ilmoitusvelvollisuus ja itsenäinen ratkaisuvallta, joita näitä kaikkia voidaan tarkastella yksikkö- ja organisaatiotasolla. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 95).

Pyrittäessä selkeyttämään organisaation ohjauskeinojen kokonaisuutta on ensimmäiseksi tarkasteltava ohjauskeinojen kokonaispalettia. Tällöin tavoitteena on tarkastella organisaation eri tasojen näkökulmasta eri ohjauskeinojen yhteyttä ohjausmuotoihin, koska ohjausmuodot ovat laajempia kokonaisuuksia kuin ohjauskeinot. Ohjauskeinojen selkiydyttyä päädymme pohtimaan, mitkä asiat vaikuttavat näihin ohjauskeinoihin.

2.4.5 Erilaiset ohjauskeinot

Ohjauskeinot voivat esiintyä yhtä aikaa ja ne voivat tukea toisiaan. Ohjauskeinojen ydintavoitteena on ohjata toimintaa, esimerkiksi normiohjauskeino ohjaa laeilla ja asetuksilla toimintaa, sääntöohjauskeino ohjaa ohjeilla, määräyksillä sekä säännöillä ja talousohjauskeino ohjaa taloudellisilla keinoilla, eli rahamääräisillä tai ei-rahamääräisillä keinoilla. Ohjauskeinojen sekoittaminen ohjattavaan toimintaan on syytä välttää, eli talousohjauskeino ei ohjaa taloutta vaan taloudellinen ohjauskeino ohjaa jotain toimintaa ja tutkielman tapauksessa valtion maksullista toimintaa taloudellisilla keinoilla. (Rekilä 2006, 53; Sihvonen 2006, 112).

Informaatio-ohjaus täydentää muita ohjauskeinoja. Normit ovat luonteeltaan pakottavia, mutta tavoitteet ja informaatio yleisesti tukevat toiminnan onnistumista ja lain toteuttamista. Erilaiset ohjauskeinot tarjoavat suuren määrän instrumentteja, joilla pystytään vaikuttamaan ohjattavaan tahoon. Temmes, Ahonen ja Ojala ovat puhuneet ohjaustapojen kolmijaosta, joka sisälsi normiohjauksen, talousohjauksen ja informaatio-ohjauksen. Tulossopimusmenettely tuli Suomeen 1990-luvulla, joka tuli myös yhdeksi uudeksi ohjauskeinoksi. (Rekilä 2006, 53; Sihvonen 2006, 112; Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 11–12).

Ohjauskeinoja valitessa voidaan nostaa esille kaksi keskeistä valintakriteeriä, jotka ovat taloudellisuus ja vaikuttavuus. Taloudellisuudella tuodaan esiin informaatiota siitä, minkälaisilla resurssimäärillä sekä kustannuksilla on tavoitellut vaikutukset saavutettu. Vaikuttavuus antaa tietoa siitä, kuinka hyvin ohjausväline on saanut aikaan tavoitteen mukaista käyttäytymistä ohjattavassa organisaatiossa tai henkilöissä. Usein ohjaustavoitteet pyritään saavuttamaan useammalla ohjauskeinolla ja yleensä niitä yhdistelemällä. Ohjauksessa voidaan täten yhdistellä esimerkiksi yksilö- ja yhteisötason normeja, kannustimia tai sanktioita tavoiteltujen vaikutusten tehostamiseksi. Ohjauskeinot voidaan valita

siten, että ne täydentävät toisiaan eli ovat komplementtejä tai ohjauskeinot voivat myös korvata toisensa eli silloin ne ovat substituutteja. Jos kyseessä on substituutteja, niin silloin kannattaa valita vain toinen ohjauskeinoksi. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 38–39, alkuperäinen Hood 1983, 67).

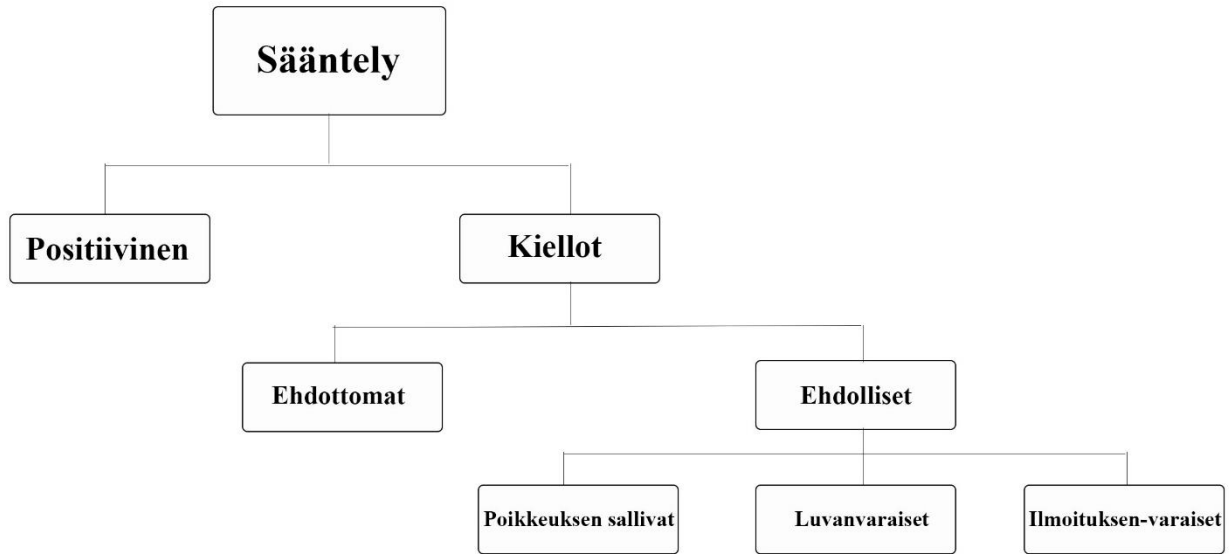
Päätöksenteon tasolla on myös merkitystä ohjauskeinoja valittaessa. Ohjauskeinoja on mahdollista käyttää peräkkäisessä järjestyksessä tapauskohtaisesti. Esimerkiksi valtiolla viranomaiset voivat käyttää ohjauskeinoja aina vähäisistä pakottavimpiin ohjauskeinoihin muun muassa informaatiosta taloudellisiin keinoihin ja viimeisenä pakottaviin sääntöihin ja rangaistuksiin. Huomioitava seikka on myös tavoitteiden suuri määrä, jolloin tarvitaan useita ohjauskeinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Tärkeänä tavoitteena on myös osaaminen ongelman selkeässä muotoilussa ja politiikan kohderyhmän selkeässä rajaamisessa sekä sen käyttäytymistavan ymmärtämisessä. Tällöin pystyttäisiin valitsemaan oikeita ohjauskeinoja ja näin ollen olisi mahdollisuus saavuttaa asetetut tavoitteet varmemmalla tasolla. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 38–39, alkuperäinen Hood 1983, 67 ja Rist 1998, 153).

Normatiivisen ohjauksen avulla ohjattava veloitetaan tai pakotetaan toimimaan ohjaajan haluamaan suuntaan. Leskisen mukaan tällaisia menettelytapoja ovat muun muassa lait, asetukset, alempiasteiset säädökset, suunnitelmat, ohjelma-asiakirjat ja ohjekirjeet. Sääntely, joka on toiselta nimeltä regulatio, on kaikkein pakottavin keino. Sääntelyä vastaavana käsitteenä käytetään edellä mainittua *normiohjaus-käsitettä* ohjauksen perustuessa oikeusnormeihin. Tällöin voidaan puhua, että normiohjaus sisältyy normatiiviseen ohjaukseen pakottavana ohjauskeinona. Haastattelujen pohjalta normiohjaus nähdään ohjattavan ja ohjaavan näkökulmasta merkittävä ohjauskeinona valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa. Haastatteluja ennen ja jälkeen myös tarkasteltiin valtion maksulliseen toimintaan liittyvää lainsäädäntöä, joka kerättiin antamaan lisää evidenssiä sille, että normiohjaus on tärkeä ja huomattava ohjauskeinona valtion maksullisessa toiminnassa. (Leskinen 2001, 55; Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 24–25; Haastattelu 1, Maa- ja metsätalousministeriö; Haastattelu 2, Maanmittauslaitos; Haastattelu 3, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 4, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 5, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Haastattelu 6, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus).

Tutkielman aiheen kannalta on selkeyden vuoksi hyvä jaotella normiohjaus vielä niin sanottuihin alakategorioihin, eli substanssiohjaukseen ja yleisohjaukseen. Substanssialueella normiohjaus keskittyy niin sanotun asiasisällön ohjaukseen ja yleisellä osa-alueella eri tahojen, organisaatioiden, henkilöiden ja raportoinnin ohjaukseen. Esimerkkinä valtion maksullisen toiminnan normiohjauksen yleisellä ohjausalueella voidaan muun muassa nostaa esiin Valtion maksuperustelain (150/1992) 4 luvun

12a §, jossa annetaan Valtiovarainministeriölle yleisohjausvaltuutus toimia yleisohjaajan roolissa valtion maksullisessa toiminnassa. Muita esimerkkejä on muun muassa asetus valtion talousarviosta (1243/1992) 11 §. Asetuksessa käsitellään talousarvion toimeenpanoa, jossa nousee esille tulostavoitteet, jotka liittyvät vahvasti valtion maksulliseen toimintaan. Toisaalta taas normiohjauksen substanssialueen esimerkkiohjauskeinoina voidaan nostaa esille valtion maksullisen toiminnan ohjauksen keskiössä olevien virastojen ja laitosten maksuasetukset, joita päivitetään mahdollisesti vuosittain tai pitemmälläkin aikavälillä. Normiohjauksen substanssialueella esimerkkiohjauskeinona on valtion maksullisen toiminnan perinteinen laki valtion maksuperustelaista (150/1992) sekä Suomen perustuslain (731/1999) 81 § 2 momentti, jossa todetaan, että maksuista ja maksujen keräämisestä säädetään lailla. Myös huomionarvoinen ohjauskeino normiohjauksessa substanssialueella on virastojen ja laitosten erityislainsäädäntö esimerkkinä Maanmittauslaitoksen kiinteistörekisterilaista (392/1985), jotka vaikuttavat muun muassa kyseisten asioiden maksuihin. (Haastattelu 1, Maa- ja metsätalousministeriö; Haastattelu 2, Maanmittauslaitos; Haastattelu 3, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 4, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 5, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Haastattelu 6, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus).

Oikeusvaltioajattelussa lähtökohtana pidetään ajatusta, että kaiken toiminnan on perustuttava lainsäädäntöön tai oltava siitä johdettavissa. Tällöin voidaan ajatella, että valtion ohjauksen perustana ja merkittävimpana ohjauskeinona ja julkisen vallan luonteelle sopivampana ohjauskeinona pidetään lainsäädäntöä kaikelle valtion ohjaukselle. Sääntelyn tarkoituksena on lähtökohtaisena pyrkimyksenä edistää yleistä julkista intressiä. Käytännössä usein ohjattavan tahon omat intressit vaikuttavat omalta osaltaan sääntelyyn tapauskohtaisesti. Kuvassa 11. havainnollistetaan sääntelyä Vedungin (2000) alajaottelulla, jonka on nostanut esiin Oulasvirta, ym. (Leskinen 2001, 55; Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 24–25).



Kuva 11. Säätelyn alajaottelu (Vedung 2000, 130).

Positiivisessa sääntelyssä jaotellaan erilaisia määräyksiä ja sitovia ohjeita, esimerkiksi lainsäädäntöä, jossa annetaan eri tahoille tiettyjä oikeuksia toimia tietyssä roolissa. Esimerkiksi Valtiovarainministeriön yleisohjaajan rooli valtion maksullisessa toiminnassa, joka mainittiin jo aiemmin tai Valtiokonttori mahdollisuudesta antaa tarkempia ohjeita liittyen valtion maksulliseen toimintaan, mikä ilmaistaan valtion maksuperusasetuksessa (211/1992) 1 §:n 2 momentissa. Kiellot jaetaan ehdottomiin ja ehdollisiin Vedungin mukaan. Ehdolliset kiellot jaotellaan kolmeen eri osaan, joihin lukeutuvat poikkeuksen sallivat, luvanvaraiset sekä ilmoituksenvaraiset. Luvanvaraisiin katsotaan kuuluvan erilaisia toimilupia ja ilmoituksenvaraisiin erityyppisiä rekisteri-ilmoituksia ja niin edelleen. Yleisesti kieltoihin esimerkkinä voidaan nostaa esiin muun muassa aikaisemmin mainittua valtion maksuperusasetuksen (211/1992) 1 § 2 momenttia virastojen ja laitosten näkökulmasta, eli Valtiokonttori antaa ohjeistuksen, jossa se vaatii virastoja ja laitoksia laatimaan tietynlaiset kustannusvastaavuuslaskelmat. Esimerkiksi tietynlainen vapaus raportoida vähenee tämän asetuksen myötä virastoissa ja laitoksissa, koska Valtiokonttorilla on mahdollisuus antaa tarkempia ohjeita. Kielteisenä normiohjauskeinona voidaan nähdä substanssialueella muun muassa valtion maksuperusteasetuksen (211/1992) 1 §, jossa säädetään suoritteiden omakustannusarvoon luettavista kustannuksista. (Vedung 2000, 130).

Leskisen esiin tuomat menettelytapojen jaottelua voitaisiin jatkaa niin sanottuihin todellisesti pakottaviin ja suuntaa antaviin. Pakottaviin jaoteltaisiin lait, asetukset ja alempiasteiset säädökset, kun taas suuntaa antaviin jaoteltaisiin suunnitelmat, ohjelma-asiakirjat sekä ohjekirjeet ja niin edelleen. Myllyntauksen mukaan normit eivät yleensä tavoittele ehkäisemään ongelmia, vaan niiden tarkoituksena

on korjata jälkikäteen havaittuja ongelmia. Organisaatio sisältää itsessään omia normeja yhteiskunnan normien lisäksi, joita organisaation työntekijöiden odotetaan noudattavan. (Leskinen 2001, 55; Myllyntaus 2002, 21).

Tutkielman näkökulmasta normiohjaukseen luetaan kansainvälinen lainsäädäntö ja siitä erityisesti EU-lainsäädäntö, joka ei kuitenkaan kokonaisvaltaisesti vaikuta koko valtion ohjausorganisaation toimintaan ja ohjaukseen vaan vaikuttaa vain joiltain osin tiettyihin hallinnonaloihin ja tiettyihin virastoihin ja laitoksiin. Tutkielman näkökulmasta normiohjaukseen luetaan kuitenkin pääasiallisena ohjauskeinona suomalainen lainsäädäntö lain- ja asetustentasolla. Asetuksia alempitasoiset ohjauskeinot, eli erilaiset ohjeistukset, raportit ja niin edelleen jaotellaan sääntöohjaukseen, jota tarkastellaan seuraavaksi.

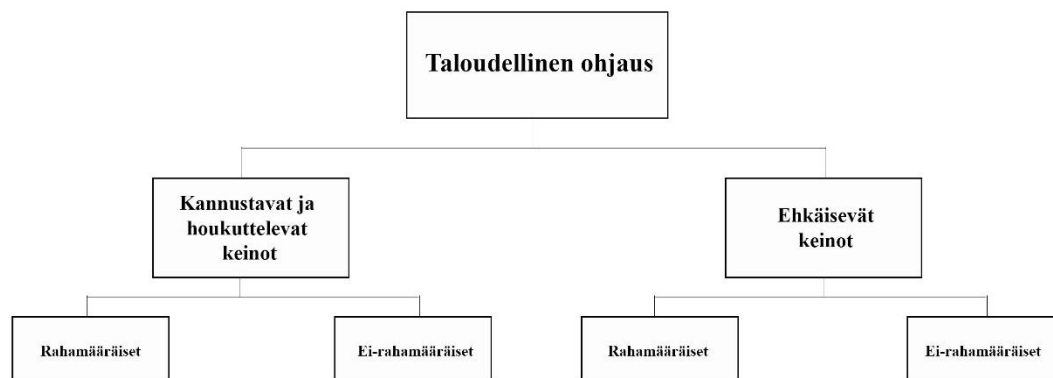
Sääntöohjaus antaa säännön, jota hallinto pyrkii soveltamaan tapauskohtaisesti. Voidaan puhua, että sääntöohjaus sisältyy aikaisemmin mainittuun normatiiviseen ohjaukseen normiohjauksen tavoin, mutta sääntöohjaus edustaisi normatiivisen ohjauksen suuntaa antavaa ohjausta ja normiohjaus edustaisi pakottavaa ohjausta. Tutkielman aikana pyrittiin löytämään laaja-alaisesti valtion maksulliseen toimintaan ja sen ohjaukseen liittyvää sääntöohjausta, johon lukeutuisi erilaisia ohjeistuksia ja raportteja. Haastattelujen avulla myös pyrittiin löytämään erilaisia ohjeistuksia, jotka lukeutuisivat sääntöohjauksen alle. Tutkielman kannalta koettiin myös sääntöohjauksen kohdalla järkevänä jaotella sääntöohjaus substanssiohjaukseen ja yleisohjaukseen. Tällainen jaottelu ohjauskeinoissa on tutkielmassa tehty ainoastaan sääntöohjaukseen ja normiohjaukseen, koska substanssiohjausta esiintyy pääosin vain niin sanotuissa kirjallisissa ohjeistuksissa, joita pääosin on vain sääntö- ja normiohjauksessa. Valtion maksullisen toiminnan sääntöohjauskeinoina havaittiin yleisohjauksen alueella esimerkkeinä erilaisia ohjeita, ohjausdokumentteja, käsikirjoja, soveltamisohjeita sekä myös Valtiokonttorin määräyksiä muun muassa ”Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatiminen”. Sääntöohjauskeinoina substanssialueella havaittiin virastojen ja laitosten erilaisia hinnastoja, palvelukuvas-toja sekä hinnoittelukäytännön ohjeita. (Haastattelu 1, Maa- ja metsätalousministeriö; Haastattelu 2, Maanmittauslaitos; Haastattelu 3, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 4, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 5, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Haastattelu 6, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Oulasvirta ym. 2002, 24–25).

Sääntöjen tehoon organisaatioissa ja ihmisissä vaikuttaa Oulasvirran, ym. mukaan, miten säännöt koetaan legitiimeiksi, tarkoituksenmukaisiksi, tarpeellisiksi sekä kuinka tietoisia säännöistä ollaan.

Esimerkiksi toiminta ei ole ohjaavan tahon mielestä halutun mukainen tapauksessa, jossa organisaatiossa henkilökunta tuntee säännöt, mutta eivät pidä niitä tarkoituksenmukaisina. Ohjattavan ja ohjaavan tahon arvomaailmoilla on merkitystä toiminnan suuntautumisessa. Arvomaailmojen ollessa samankaltaiset, ohjaus ymmärretään tarkoituksenmukaiseksi ja arvomaailmojen erotessa, ohjaus voi kokea mahdollisesti vaikeuksia ja näin ollen ei saavuteta asetettuja tavoitteita ja tuloksia. (Oulasvirta ym. 2002, 24–25, 33).

Käskyohjaus on suoran ohjauksen muoto ja se sisältää yksittäisen asian hallinnon ohjauksessa. Kyseisessä ohjauksen muodossa ilmenee suoria ja selkeitä käskyjä, jotka liittyvät vain yhteen asiaan. Käskyohjaus voidaan johdatella normatiivisen ohjauksen kokonaisuuteen, jossa käskyohjaus liikkuu edellä mainittujen normiohjauksen ja sääntöohjauksen alueella, mutta erottelee kuitenkin oman ohjauksen normatiivisessa ohjauksessa. (Lundquist 1992a, 80; Vedung 2000, 132).

Taloudellinen ohjaus, eli *talousohjaus* on mahdollista jakaa esimerkiksi Oulasvirran, ym. esiin tuoman Vedungin (2000, 132–133) jaottelun mukaan kannustaviin ja houkutteleviin ja toisaalta ehkäiseviin ohjauskeinoihin. Taloudellinen ohjauskeino voidaan myös jaotella rahamääräisiin ja ei-rahamääräisiin sekä materiaalsiin palkintoihin että rangaistuksiin. Taloudellisen ohjauksen avulla pyritään edistämään tavoitteiden saavuttamista vähemmän pakottavilla ohjauskeinoilla. Muun muassa valtion maksulliseen toimintaan liittyen valtion talousarvio nähdään taloudellisena ohjauskeinona, jossa niin sanotusti talousarvion avulla annetaan määrärahoja virastoille ja laitoksille sekä velvoitetaan hankkimaan odotettuja tuloja. Myös virastojen ja laitosten budjetointiratkaisut ovat yksi talousohjauskeino. Esimerkiksi suurin osa virastoista ja laitoksista ovat päätyneet nettobudjetointiratkaisuun. Selkeänä talousohjauskeinona valtion maksullisessa toiminnassa nähdään myös rahoituksen muoto muun muassa haastatteluissa esille tullut yhteistyörahoituksen muoto. Nämä kaikki vaikuttavat valtion maksullisen toimintaan sekä sen ohjaukseen. Taloudellista ohjausta käytetään usein jonkin muun ohjausmuodon tukemisena, joka on useimmiten sääntelyä tukevana. Huomion arvoinen piirre taloudellisessa ohjauksessa on vapaaehtoisuus, joka erottaa sen sääntelystä. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 25–26).



Kuva 12. Taloudellisen ohjauksen jaottelu.

Kuvassa 12. on pyritty havainnollistamaan taloudellisen ohjauksen mallia Vendungia mukaillen. Esimerkiksi kannustavilla ja houkuttelevilla keinoilla katsotaan tarkoittavan muun muassa tukia ja avustuksia, kun ehkäisevillä keinoilla tarkoitetaan muun muassa veroja ja maksuja. Jaottelua on jatkettu rahamääräisiin ja ei-rahamääräisiin keinoihin. Ei-rahamääräisiin keinoihin lukeutuu esimerkiksi erilaiset materiaaliset palkinnot tai rangaistukset ja rahamääräisillä tarkoitetaan yksinkertaisuudessaan rahaa. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 25).

Rekrytointiohjaus liitetään epäsuoraan ohjaukseen ja se voidaan jaotella sekä spesifiin että yleiseen. Esimerkiksi spesifinä ymmärretään tapahtumia, joissa nimitetään henkilöitä virkoihin ja yleisenä käsitetään poliitikkojen sääätessä yleisiä sääntöjä ja vaatimuksia hallinnon viranhaltijoille. Valtion maksulliseen toimintaan liittyen spesifinä rekrytointiohjauskeinona haastattelujen perusteella voidaan nostaa esiin henkilöstön osaamisen taso ja luonne ja siten tällaisten valittujen kriteerien perusteella rekrytoiminen virastoihin ja laitoksiin. Muun muassa Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksessa nähtiin olevan niin sanotusti kahden tyyppistä osaamista, eli kokemukseltaan vanhempia virkamiehiä, joiden vahva osaaminen näkyi muun muassa erilaisten ohjeistusten ja lainsäädännön tuntemisessa. Toisen tyyppinen osaaminen näkyi uusimmissa virkamiehissä, joilla oli yksityisen sektorin kokemusta ja tämän tyyppiset henkilöt niin sanotusti veivät rohkeammin eteenpäin erilaisia muutoksia jättäen mahdollisesti vähemmälle erilaiset ohjeasiakirjat tiedostamattaan tai tietoisesti. Tämän tyyppisten osaamisten ollessa samassa organisaatiossa nähdään positiivisessa valossa tutkielman näkökulmasta, koska monipuolinen osaaminen samassa organisaatiossa antaa lisäarvoa kyseiselle organisaatiolle, jos toimijoiden annetaan toimia vahvuusalueillaan. Valtion maksulliseen toimintaan liittyen yleisenä rekrytointiohjauskeinona voidaan nostaa esille valtion virka- ja työehtosopimus, joka on vahva rekrytointiohjauskeino yleisessä mittakaavassa. (Haastattelu 2, Maanmittauslaitos; Haastat-

telu 3, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 4, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 5, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Haastattelu 6, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Leskinen 2001, 54; Oulasvirta ym. 2002, 20–21).

Organisointiohjauksella pyritään ohjaamaan hallintoyksiköiden organisaatioita sekä fyysiseen tilaan että sijaintiin liittyviä asioita. Valtakunnan tasolla pohditaan, mitkä hallintoyksiköt hoitavat toimia, millä tasoilla ne tapahtuvat julkisella sektorilla sekä millaiset toimintamuodot ovat parhaita liittyen muun muassa liikelaitoksiin, säätiöihin tai yhtiöittämiin. Organisointiohjauksella on merkittävä rooli toimeenpanossa. Tavoitteena on varmistaa, että toimeenpanevilla organisaatioilla on toimintakykyä, esimerkiksi resursseja, sääntöjä, rooleja, tavoitteita ja teknologiaa sekä sellainen suhde ympäristöön, jotka edesauttavat positiivisesti tavoitteiden saavuttamisessa. Muun muassa haastatteluissa tuli esille, että yhtiöittämistä pidettiin yhtenä rationaalisena organisointiohjauskeinona tapauksissa, jossa virastolla ja laitoksella on lisääntynyt maksullinen toiminta liiketaloudellisten suoritteiden osalta. Haastatteluissa tuli myös ilmi yhteistyöelinten perustaminen, joka on merkittävä organisointiohjauskeino valtion maksullisessa toiminnassa ja sen ohjauksessa. (Haastattelu 2, Maanmittauslaitos; Haastattelu 3, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 4, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 5, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Haastattelu 6, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Haastattelu 7, Valtiovarainministeriö; Oulasvirta ym. 2002, 20–21, 34).

Leskisen mukaan organisointiohjausta lähellä on *rakenneohjaus*, joka liittyy toimintarakenteisiin. Tästä näkökulmasta organisaatiomuotoja ja hallinnon rakenteita luodaan ja lopetetaan sekä muokataan joissakin tapauksissa useastikin julkisella sektorilla, mikä ohjaa organisaation toimintaa vahvasti. Aikaisemmin mainittu yhtiöittäminen ohjauskeinona sopii myös rakenneohjauksen alle, koska niin kuin Leskinen totesi, organisointi- ja rakenneohjaus ovat hyvin lähellä toisiaan. Haastatteluissa tuli myös esille, että toimivallan muutokset ministeriöiden sisällä muun muassa Valtiovarainministeriössä, jossa ennen vuotta 2007 valtion maksuasioiden käsittely oli keskitetty yhdelle henkilölle VM:ssä, mutta vuoden 2007 jälkeen maksuasioiden käsittely jaettiin sektorihenkilöille, joille kuului vain yhden hallinnonalan maksuasiat. (Haastattelu 2, Maanmittauslaitos; Haastattelu 3, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 4, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 5, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Haastattelu 6, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Haastattelu 7, Valtiovarainministeriö; Leskinen 2001, 54).

Informaatio-ohjauksen rooli on kasvanut ajan saatossa. Se liittyy vahvasti kaikkiin ohjausmuotoihin roolissa, jossa se tukee muita ohjauskeinoja. Voidaan siten puhua, että kaikkiin ohjauskeinoihin liittyy informaatioulottuvuus. Ohjaavan tahon on tiedotettava ohjaavista keinoista, jolloin ne myös vaikuttaisivat. Informaatio-ohjauskeinon tavoitteena on, että informaatio ohjaa ohjattavan yksikön toimimaan ohjaavan tahon toivomalla tavalla. Vedung on esimerkiksi jaotellut informaatio-ohjauksen tiedotuskanavan, kohdejoukon, sisällön, ajallisen keston, välitystavan ja vastaanottajan aktiivisuuden mukaan. Virastojen ja laitosten sekä myös valtion tilinpäätökset nähdään osaltaan informaatio-ohjauskeinoina, koska ne antavat sen hetkisen talouden ja toiminnan tilan kyseistä organisaatiosta. Haastatteluissa tuli myös esille, että osassa virastoissa ja laitoksissa pidetään koulutuksia liittyen valtion maksulliseen toimintaan ja tällöin voidaan todeta, että koulutukset on mahdollista nähdä yhtenä informaatio-ohjauskeinona. Informaatio-ohjauksen kilpailuetuna voidaan todeta olevan muun muassa sen järjestäminen suhteellisen halvalla verrattuna muihin ohjausmuotoihin, mutta toisaalta taas sen vaikuttavuudesta ei voida olla täysin varmoja, sillä muissa ohjausmuodoissa sen toteaminen voi olla helpompaa. Informaatiolla on kuitenkin todettu olevan vaikutuksia käyttäytymiseen, mutta vaikutukset on usein todettu vähäisiksi ja ajassa rajallisiksi. Informaatio-ohjaus on nähty kuitenkin tehokkuuden näkökulmasta merkittävänä niin sanotuissa kriisitilanteissa, sillä toiminnan ja muutosten täytyy olla nopeita. Informaatio-ohjauskeino erottautuu muista sillä, että se ei ole pakottavaa eikä myöskään resurssien antamista pois tai sen pois ottamista. (Haastattelu 3, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 4, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Lundquist 1992b, 80; Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 27–29, alkuperäinen Bemelmans, Rist & Vedung 1998, 117–118 ja Doelen 1998, 142; Sihvonen 2006, 116, alkuperäinen Vedung 1996).

Informaatio-ohjaus voi toimia esimerkiksi siten, että ohjaava taho hankkii tietoja ohjattavista tahoista, jonka jälkeen ohjaava taho palauttaa kyseiset tiedot koostettuina takaisin ohjattaville tahoille, joista tiedot on haettu. Esimerkiksi valtion maksullisessa toiminnassa TTS-asiakirja, eli toiminta- ja taloussuunnitelman asiakirjaan on kerätty virastojen ja laitosten tuottamaa tietoa valtioneuvoston talouspolitiikan toteuttamista ja toteutuksen valvontaa varten. Lopuksi valtioneuvosto palauttaa valmiin TTS-asiakirjan hallinnollisille organisaatiotasolle. Tämän tyyppinen ohjaus voi olla huomattavasti vaikuttavampaa kuin perinteisillä normeilla, yleiskirjeillä tai materiaalisilla voimavaroilla oleva ohjaus. Informaatio-ohjauksen vaikutus voi johtua muun muassa sen psyykkisen ja sosiaalisen sitouttamisen voiman kautta. Systeemissä, joka hankkii palautetietoa sekä ohjaa itseään, niin tällöin myös tiedon hankinta ja takaisin syöttö ovat keskeinen ohjauksen väline. Tällöin on huomioitava myös se, että tällaisessa asiayhteydessä puhutaan oppivasta organisaatiosta (Sarala 1988). Mahdollisesti kokonaisuinformaatiojärjestelmän ollessa vaikeasti hallittavissa ja sitä kautta kehitettävissä, on järjestelmässä

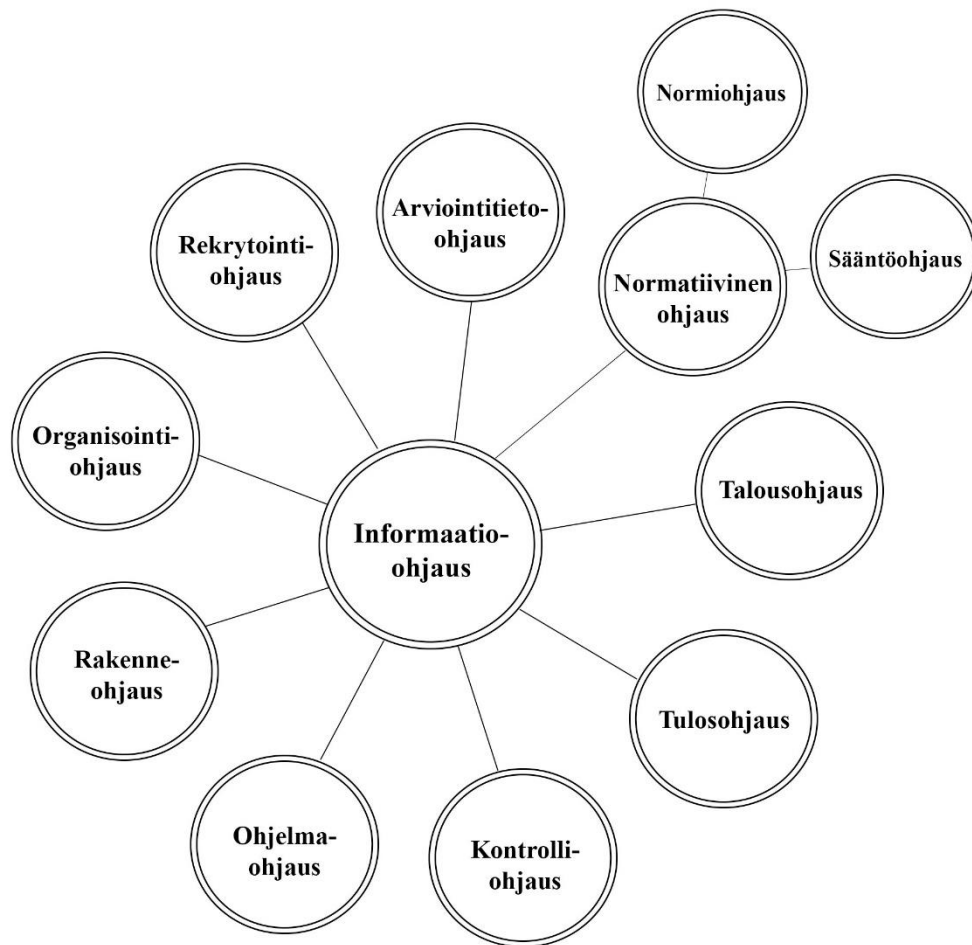
pyrittävä kehittämään osainformaatiojärjestelmiä, joita voidaan soveltaa tarpeiden mukaan. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 110; Ministerin käsikirja 9/2015, 64; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 50, 58–59, 62).

Arviointitieto voidaankin nähdä laajenevana ohjauskeinona poliittishallinnollisella kentällä, eli arvioinnista on tullut selkeästi myös ohjauksena vaikuttavana ohjaustekijänä. Esimerkiksi Valtiokonttori julkaisee vuosittain Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta -raportin, joka ohjaa omalla arviointitiedollaan ministeriöiden ja niiden virastojen ja laitosten maksullista toimintaa ja sen ohjausta. Virastot ja laitokset myös tuottavat tulossopimuksiin liittyviä väliraportteja vuoden aikana, jotka nähdään myös arviointitieto-ohjauskeinona. Haastatteluissa tuli myös esille, että ministeriöiden antamat tilinpäätöskannanotot ohjaavat virastoja ja laitoksia ja niiden toimintaa. Tilinpäätöskannanotot ovat luonteeltaan arviointitietoa, jolloin ne katsotaan kuuluvan arviointitieto-ohjauskeinoksi. Arviointitieto ohjauskeinona voidaan nähdä yhtenä ohjauskeinona informaatio-ohjauksen kokonaisuudessa tai arviointitieto voidaan myös rakentaa täysin omaksi ohjauskokonaisuudeksi kontekstista riippuen. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 110; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 50, 58–59, 62).

Tulosohjaus yleistyi 1990-luvulla valtioneuvoston päätöksellä. Tavoitteena oli kaikkien ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten siirtyminen tulosohjaukseen viimeistään vuonna 1995. Tulosohjauksessa toiminnan tuloksellisuutta systematisoidut tavoitteet otettiin tulosohjausprosessiin mukaan osaksi budjetin ja talousarvion seurantaan. Tulosohjauksessa nostetaan esille asioiden aikaansaaminen. Virastot ja laitokset saavat yleensä vaikuttaa siihen, miten tulos saavutetaan. Tulosohjauksessa esille nousseet asiat ovat olleet taloudellisuus- ja tuottavuusvaateet unohtamatta kuitenkin laadun roolia tulosohjauksessa. Tulosohjauskeino on yksi merkittävistä ohjauskeinoista valtion maksullisessa toiminnassa. Jokainen tulossopimus sisältää osion viraston ja laitoksen maksullisesta toiminnasta, jos organisaatiossa on maksullista toimintaa. Valtion tulosohjaukseen liittyy virastojen ja laitosten ja ministeriöiden välillä monia keskusteluja ja palavereita, joissa käsitellään maksullista toimintaa kyseisen organisaation maksullisen toiminnan volyyminä. Voidaan siis todeta, että tulossopimukset ja niihin liittyvät keskustelut ovat tulosohjauksen ohjauskeinoja, joilla on merkittävä ohjausvoima ohjauskeinoja kokonaisuudessaan valtion maksullisessa toiminnassa, joka tuli myös esiin kaikissa haastatteluissa. (Haastattelu 1, Maa- ja metsätalousministeriö; Haastattelu 2, Maanmittauslaitos; Haastattelu 3, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 4, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 5, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Haastattelu 6, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Haastattelu 7, Valtiovarainministeriö Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 22, alkuperäinen Lumijärvi 1998; Salminen 2005, 15, 24–25).

Yksi ohjauskeino muiden ohjauskeinojen joukossa on *ohjelmaohjaus*, joka on nähty erityisesti Suomen valtionhallinnossa. Ohjelmaohjauksessa käynnistetään erillisiä hankkeita usein ilman yhteyksiä toisiin hankkeisiin, jotka ovat virastojen ja laitosten tehtävänä viedä läpi samanaikaisesti. Esimerkkinä voidaan pitää valtion maksullisen toiminnan yleisohjaajan Valtiovarainministeriön ohjeistusta kaikille hallinnonaloille, että jokaisen hallinnonalan, eli ministeriön on luotava omalle hallinnonalalleen oma maksupolitiikka, joka on toteutunut joillakin hallinnonaloilla erinomaisesti ja joillakin hallinnonaloilla epäonnistunut, eli maksupolitiikkaa ei oltu tehty. (Haastattelu 7, Valtiovarainministeriö; Haastattelu 7, Valtiovarainministeriö; Rekilä 2006, 62).

Yhtenä ohjauskeinona tutkielman kannalta on tärkeä nostaa myös *kontrolliohjauskeino*. Kontrolleista löytyy paljon kirjallisuutta, mutta kontrollista ei puhuta suoranaisesti paljoa ohjauskeinona. Kontrollit suunnitellaan organisaatiota ja organisaation erinäisiä sidosryhmiä varten saamaan luotettavaa ja riittävää tietoa. Kontrollit edesauttavat, että olisi mahdollisuus saada varmuus siitä, että asetetut tavoitteet saavutetaan ja toiminnan oikeellisuus pystyttäisiin toteamaan. Kontrollit voivat olla luonteeltaan paljastavia, ehkäiseviä, manuaalisia tai automaattisia. Haastatteluissa havaittiin monen tyyppisiä kontrolliohjauskeinoja muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomukset, tuloksellisuustarkastuskertomukset sekä joissain virastoissa juristi toimii tietynlaisena kontrollina viraston ja laitoksen tekemille sopimuksille asiakkaiden kanssa. Hyväksymiskäytäntöjä löytyi myös virastoista ja laitoksista. (Haastattelu 2, Maanmittauslaitos; Haastattelu 3, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 4, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus; Haastattelu 5, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Haastattelu 6, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus; Lahti & Salminen 2008, 154; Ahokas 2012, 146).



Kuva 13. Erilaiset ohjauskeinot.

Kuva 13. havainnollistaa läpikäytyjä ohjauskeinoja, jotka esiintyvät valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa painottuen jokainen hieman erilailla. Kuvassa 13. esitetyistä ohjauskeinoista havaittiin selkeästi sääntöohjauksen ja normiohjauksen, jotka sisältyvät normatiivisen ohjauksen alle. Nämä kaksi ohjauskeinoa nähtiin selkeästi vahvimpina ohjauskeinoina viitaten liitteeseen 1, jossa on kerätty taulukkoon havaittuja ohjauskeinoja teorialähtöisesti löydettyjen ohjauskeinojen alle. Taulukko ei ole täysin kattava, mutta siihen on pyritty tutkielman näkökulmasta keräämään kaikki havaitut ohjauskeinot haastattelujen sekä erilaisten asiakirjojen, sääntöjen, suunnitelmien ja lainsäädännön kautta, jotka on jaoteltu teoriasta tulleiden ohjauskeinojen alle. Sääntö- ja normiohjauskeinojen jälkeen yhtenä vahvana ohjauskeinona havaittiin informaatio-ohjauskeino. Informaatio-ohjauskeino nähdään myös yhtenä yläkäsitteenä kaikille ohjauskeinoille, koska jokainen ohjauskeino on osaltaan infor-

maatio-ohjauskeinoa. Näiden kolmen vahvan ohjauskeinon jälkeen merkittävinä ohjauskeinoina havaittiin arviointitieto-ohjauskeino ja kontrolliohjauskeino sekä niiden jälkeen talousohjauskeino. Nämä havaittiin myös vahvoina ohjauskeinoina valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa, mutta ei niin vahvoina kuin normi-, sääntö- ja informaatio-ohjauskeinot.

Talousohjauskeinon jälkeen merkittävänä ohjauskeinoina havaittiin organisointi- ja rakenneohjauskeinot, joita teoriassa pidettiin hyvin samantyyppisinä ohjauskeinoina. Vähäisessä roolissa valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa nähtiin ohjauskeinojen määrässä rekrytointi- ja tulosohtauskeinoja. Haastattelujen perusteella kuitenkin havaittiin, että jokainen taho hallinnollisella tasolla pitivät tulosohtauskeinoa kaikkein merkittävämpänä ohjauskeinona, vaikka kyseisen ohjauskeinon alle ei pystytty tutkielmassa määrittelemään monenlaisia ja hyvin erityyppisiä ohjauskeinoja, niin voidaan todeta, että haastattelujen perusteella voidaan tulosohtauskeinoa pitää todella merkittävänä ohjauskeinona. Kaikista vähäisimmässä roolissa nähtiin ohjelmaohjauskeino.

Yhtenä tutkielman havaintona ovat eri ohjauskeinoihin lukeutuvat kirjalliset ohjausmateriaalit, joista pääosa lukeutuu sääntö- ja normiohjauskeinoihin. Kirjallisia ohjausmateriaaleja on suuri määrä valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa, jotka jaottuvat osa suoraan ohjaukseen ja ei suoraan ohjaukseen, joita käydään seuraavassa kappaleessa läpi. Seuraava hieman puutteellinen lista havainnollistaa kirjallisten ohjausmateriaalien määrää. Listaan on pyritty tuomaan kirjallisten ohjausmateriaalien käyttämiä nimikkeitä muun muassa määräykset, johon lukeutuu useita erilaisia ja eri tason määräyksiä. Listan tavoitteena ei ollut tuoda listaan muun muassa kaikkia määräyksiä ja selvityksiä, vaan tuoda esiin millaisia ja kuinka paljon kirjallisia ohjausmateriaaleja on.

Taulukko 2. Kirjalliset ohjauskeinot.

Mietinnöt	Strategiat	Lait	Asetukset (mm.Maksuasetukset)
Liitemuistiot	Hallituksen esitykset	Selvitykset	Hinnastot, hinnoitte- lukäytännön ohjeet
Tulossopimukset	Tilinpäätös- kannanotot	Kannanotot valiokuntaan	Määräykset
Tiedotteet	Ohje, käsikirja, soveltamisohje	Työryhmä- muistiot	Päätökset
Raportit	Tilintarkastus- kertomukset	Tilinpäätökset	Lausunnot
Tuloksellisuustar- kastuskertomukset	Erilliskertomukset	Taloussäännöt	Talousarvio/ Talousarvioesitys
Lisätalousarviot	Maksuasetusten perustelumuistiot	Työjärjestykset	Ennusteet, kyselyt
TTS-asiakirja	JTS-asiakirja		

Yllä oleva lista kirjallisista ohjausmateriaaleista on mahdollista jaotella vielä muun muassa ei pakottaviin ja pakottaviin ohjauskeinoihin, sekä suoraan ohjaukseen ja epäsuoraan ohjaukseen. Voidaan myös todeta, että kirjallisten ohjauskeinojen määrä on suuri. Tällöin voidaan epäillä, että onko esimerkiksi tärkeiden kirjallisten ohjauskeinojen voimakkuus ohjauskeinona heikentynyt valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa, joiden tarkoitus olisi merkittävästi ohjata valtion maksullista toimintaa ja sen ohjausta ja löydetäänkö ennen kaikkea tätä kaikkea kirjallista ohjausmateriaalia sen suuren määrän vuoksi. Erityisesti tärkeiden kirjallisten ohjausmateriaalin löytäminen voi olla erityisen vaikeaa, koska vähemmän tärkeät kirjalliset ohjausmateriaalit ovat hämmentämässä ohjauskeinojen suurella määrällä. Kirjallisten ohjausmateriaalien ohjausvaikutus kasaantuu valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaation alatasolle, eli virastoihin ja laitoksiin unohtamatta kuitenkin ministeriöitä. Listalla on haluttu tuoda myös esiin kirjallisten ohjauskeinojen monimuotoisuus, joka ei ole vielä edes täysin kattava. Kirjallisia ohjauskeinoja on monen tyyppisiä ja monen tasoisia, jotka vaikuttavat monelle tasolle. Lopullisena päätelmänä voidaan todeta, että valtion maksullisen toiminnan ohjaus

painottuu normi- ja sääntöohjauskeinoihin unohtamatta kuitenkin tulosohtauskeinoa, jota pidettiin hyvin merkittävänä monissa haastatteluissa.

2.4.6 Ohjauksen eri muodot

Ohjaus katsotaan olevan valtion ja kuntien välillä, eri organisaatioiden välillä tai sisäisesti valtion organisaatioiden välillä. Ohjauksen muodot ja yksityiskohtaisuus vaihtelevat tilanteiden, organisaatioiden ja ajan mukaan. Ohjausmuotojen sitovuus myös vaihtelee tapauskohtaisesti. Monet ohjausmuodot voivat esiintyä ja yleensä esiintyvätkin samanaikaisesti. Tutkielman tavoitteena on selkeyttää ohjausmuotojen kokonaisuutta ja osoittaa ohjausmuotojen monipuolisuus, jossa apuna toimii kuva 14. (Sihvonen 2006, 106).



Kuva 14. Erilaiset ohjausmuodot.

Ohjausmuotoja tarkasteltaessa on tärkeää huomioida tarkasteltava näkökulma. Tavoitteena on päättää tarkasteltava näkökulma ennen kuin pystymme jaottelemaan onko ohjaus sisäistä vai ulkoista. Voimme esimerkiksi valita tarkasteltavaksi näkökulmaksi virastot ja laitokset ja ohjauskeinoksi talousohjauskeino. Tämä talousohjauskeino sisältää talousarviossa määritellyn määrärahan kyseiselle virastolle ja laitokselle, jolloin voidaan todeta kyseisen talousohjauskeinon lukeutuvan ulkoisiin ohjausmuotoihin, koska viraston ja laitoksen näkökulmasta talousohjaus tulee ulkopuolelta. Tarkasteltaessa esimerkkitapausta koko valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaation näkökulmasta, lukeutuisi taloudellinen ohjauskeino sisäisiin ohjausmuotoihin. Tämän vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista jaotella yksityiskohtaisesti talousohjauskeinoja eri ohjausmuotoihin eikä näin ollen muitakaan

ohjauskeinoja eri ohjausmuotoihin. Esimerkkitapausten avulla tutkielma osoittaa kuitenkin eri ohjausmuotojen tarkoituksenmukaisuuden sekä yhteyden valtion maksullisen toiminnan ohjaukseen ja niiden yhteyden ohjauskeinoihin.

Lennart Lundquist on tehnyt perinteisen jaottelun ohjaukselle jakaen ohjauksen suoraan ja epäsuoraan, yleiseen ja erityiseen sekä tarkkaan ja epätarkkaan ohjaukseen. Lundquist pitää ohjausta erityisesti politiikan ja hallinnon välisenä suhteena. Suoran ohjauksen ymmärretään olevan ohjaus, joka ilmaisee mitä ohjaava taho haluaa ohjattavan tahon tekevän. Lundquist tarkoittaa myös suoralla ohjauksella substanssiohjausta, jossa määritetään sisältö julkisen hallinnon toimenpiteille. Tutkielman tapauksessa substanssitanssiohjausta esiintyy, kun valtion maksullisen toiminnan sisältöä muokataan tai sisältöön liittyviä erilaisia ohjeistuksia tuotetaan. Esimerkkeinä tästä ovat ohjeistukset maksujen erotteluun julkisoikeudellisesti ja liiketaloudellisesti hinnoiteltuihin suoritteisiin sekä monopolisuoritteisiin. Epäsuoralla ohjauksella poliitikot vaikuttavat toisella tapaa, eli poliitikot esimerkiksi suuntaavat määrärahoja budjetissa ohjataksaan ohjattavan tahon toimintaa haluamaansa suuntaan. Epäsuorassa ohjauksessa ohjaava taho pyrkii vaikuttamaan ohjattavan tahtoon, ymmärrykseen tai osallistamiseen. Voidaan siten todeta, että suorassa ohjauksessa muun muassa sääntelyn avulla ohjaava taho pyrkii myös rajoittamaan ohjauskohteen toimintavapautta, kun epäsuorassa ohjauksessa pyritään vaikuttamaan ohjauksen kohteen toimintakykyyn. Lundquistin mukaan suora ohjaus sisältää lain lisäksi käskytyksen ja sääntöohjauksen, kun taas epäsuora ohjaus koostuu määrärahaohjauksesta, rekrytointiohjauksesta, organisointiohjauksesta, informaatio-ohjauksesta sekä tulosohjauksesta. Epäsuora ohjaus käsittää useita ohjauskeinoja ja -tekniikoita. (Lundquist 1987, 148–149; Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 20; Sihvonen 2006, 112–113, alkuperäinen Lundquist 1992a, 79).

Käsiteltäessä ohjauksen soveltamista erityiseen tapaukseen tai moniin samantyyppisiin tapauksiin, pohditaan yleisen ja erityisen ohjauksen muotoja. Esimerkiksi erityisen ohjauksen muotona voidaan katsoa olevan tilanne, jossa virasto ja laitos pyytää neuvoa mahdollisen yhteisrahoitteisen toiminnan kirjauksiin ja sääntöjen tulkintaan liittyen, johon ohjaava ministeriö antaa erityistä ohjausta keskustelu- ja neuvontamuodossa, koska yhteisrahoitteiset toiminnat ovat useasti hyvin tapauskohtaisia. Yleiseen ohjausmuotoon voidaan kiteyttää Valtiokonttorin antama ohje valtion maksulliseen toimintaan liittyvästä kustannusvastaavuuslaskelmasta, joka tulee kaikille virastoille ja laitoksille samanlaisena. Toisaalta puhuttaessa ohjausreaktion tai ohjaustuloksen täsmällisyydestä, pohdimme tarkan ja epätarkan ohjauksen muotoja. Esimerkiksi talousohjauskeino siinä tapauksessa, jossa määräraha menee tietylle virastolle ja laitokselle, voidaan tällöin kyseinen talousohjauskeino katsoa tarkaksi ohjausmuodoksi, koska kyseinen talousohjauskeinon ohjaustulos on tarkka. Tällöin virasto ja laitos voi

toimia juuri sen verran, kuin määrärahaa saadaan. Epätarkaksi ohjausmuodoksi voidaan katsoa muun muassa erilaiset informaatio- ja sääntöohjauskeinot, eli erilaiset ohjeasiakirjat ja niin edelleen. Jaottelu on jatkunut myös suunnattuun ja ei-suunnattuun ohjaukseen, jotka näyttävät onko ohjaus suunnattu välittömästi ohjattavaan tahoon vai tuleeko vaikutus ohjattavaan tahoon ympäristön kautta. Toimintaympäristön kautta vaikuttaminen ohjattavaan voi tapahtua erilaisten rakenteiden kautta, esimerkiksi valtuuttaessa valtiovarainministeriön valtion maksullisen toiminnan yleisohjaajan rooliin, jolloin puhuttaisiin ei-suunnatusta ohjauksesta. Suunnattuna ohjausmuotona voi olla muun muassa erilaiset ohjeasiakirjat, eli sääntö- ja informaatio-ohjauskeinot. Esimerkkinä Ministerin käsikirja, jonka Valtioneuvosto on tehnyt ja osoittanut suoraan ministeriöille. (Lundquist 1987, 148–149; Ohtonen & Stenvall 2002, 20)

Myllyntaus (2002, 17) on monipuolistanut ohjaukseen liittyvää jaottelua. Hänen mukaansa ohjaavia järjestelmiä voidaan jaotella esimerkiksi ulkoiseen ja sisäiseen ohjaukseen sekä normatiiviseen ja informatiiviseen ohjaukseen. Normatiivisen ohjausmuodon alle kuuluvat erilaiset normi- ja sääntöohjauskeinot normatiivisen ohjausmuodon luonteen mukaan. Informatiivinen ohjausmuoto sisältää luonteensa mukaisesti muun muassa informaatio-ohjauskeinon. Ohjauksen muodot on mahdollista ryhmitellä myös pysyväisohjaukseen ja kertaohjaukseen. Pysyväisohjauksella tarkoitetaan muun muassa jatkuvaa, periaatteen luonteista ja pysyvää ohjausta, kun kertaohjauksella tarkoitetaan yksittäistä ja kertaluonteista ohjaustapahtumaa. Esimerkiksi Valtiovarainministeriön ohjeistusta kaikille hallinnonaloille, jossa jokaisen hallinnonalan on luotava omalle hallinnonosalalleen oma maksupolitiikkaselvitys, voidaan tällöin kutsua kertaohjaukseksi. Pysyväisohjauksen esimerkkinä voidaan katsoa olevan valtion maksuperustelaki (150/1992), jossa muun muassa määritellään eri tahojen toimivallat ja niin edelleen. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 64).

Luokittelutavoissa on myös erotettu minimalistinen ja maksimaalinen tyyli. Minimalistisessa tyyliissä jaetaan positiivisiin ja negatiivisiin keinoihin, eli positiivinen keino pyrkii palkitsemaan kohdetta toivotusta käyttäytymisestä ja negatiivinen keino rankaisee epäedullisella tavalla kohdetta. Minimalistisen ohjauksen piiriin ei havaittu tutkielman aikana selkeitä ohjauskeinoja, jotka voisi liittää minimalistisen ohjauksen alle. Maksimaalisen tyylin ymmärretään sisältävän erilaisia keinoja, jotka eroavat selkeästi toisistaan. Maksimaalinen ohjausmuoto on hyvin yleisluontoinen. Tällöin voidaan todeta, että kyseinen ohjausmuoto voi sopia monen eri ohjauskokonaisuuden tarkasteluun muun muassa valtion maksullisen toiminnan ohjauskeinojen kokonaisuuden tarkasteluun, joka sisältää selkeästi monenlaisia ohjauskeinoja. Ahlstedtin, ym. mukaan ohjaus voidaan jaotella joko välilliseen tai välittömään ohjaukseen määrän sekä laadun osalta, jolloin mahdollisesti saavutetaan asetetut tavoitteet.

Välillisen ja välittömän ohjauksen nähdään olevan melko yhdenmukaiset suoran ja epäsuoran ohjausmuotojen kanssa. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1986, 49; Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 19, alkuperäinen Salamon 1989, 32–33).

Ohjausmuotoja on mahdollista yhdistellä monin eri tavoin. Rationaalisen suunnittelun näkökulmasta tavoitteena on valittujen epäsuorien ohjausmuotojen niveltyminen suoraan ohjaukseen ja tukien suoran ohjauksen toteutuminen tavoitteiden mukaisesti. Rationaalinen suunnitteluihanne ei käytännössä kuitenkaan usein toteudu johtuen mahdollisesti epäsuorien ohjausmuotojen vaikuttaessa vastoin suoran ohjauksen asetettuja tavoitteita. Rationaalinen suunnitteluihanne on myös vaarassa uusien muuttuvien tekijöiden ilmestyessä. (Lundquist 1992a, 81).

2.5 Toimeenpanoteoria

Toimeenpanoteoria on koulukunta, jonka historia ulottuu 1950–1960 -luville policy-analyttiseen tutkimusperinteeseen. Tämä nimike muuttui myöhemmässä vaiheessa nykyisellään käytettävään nimitykseen, eli toimeenpanotutkimukseen (implementation research). Ensimmäiset toimeenpanotutkimukset ovat lähtöisin 1970-luvulta, esimerkiksi vuonna 1973 Pressmanin ja Wildavskyn tutkimus väestöryhmien työllistämiseen tähdänneestä toimintapolitiikan toimeenpanosta Oaklandissa Yhdysvalloissa. (Teittinen 1985, 6).

Toimeenpanoteorian taustalla on aikoinaan 1880-luvulla vaikuttanut Wilson Woodrow, joka esitti klassisen teorian politiikan ja hallinnon erottamisesta. Poliitikkojen tehtävänä nähtiin määritellä toimintapolitiikka ja hallinnon vastuulla nähtiin toimeenpano. (Wilson 1992).

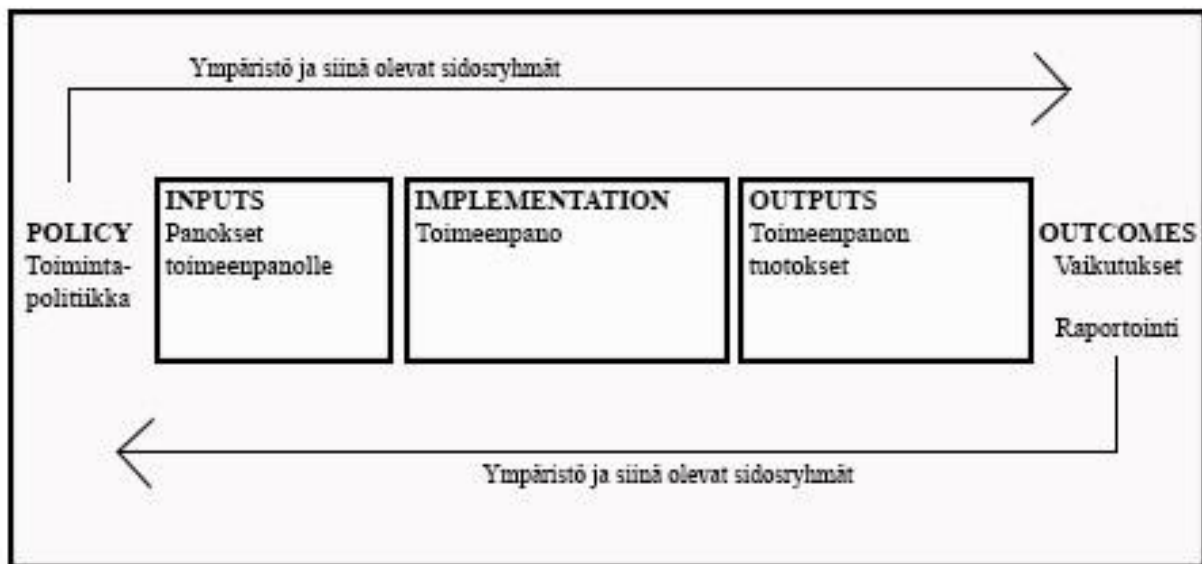
Toimeenpanotutkimuksessa keskeisinä käsitteinä nousee esille muun muassa *policy*-termi, jolle on ollut haastavaa löytää suomenkielinen termi. Esimerkiksi Lehto kollegoineen (2006) ja Junnila (2008) päätyivät *policy*-termin kytkeytyvän suomenkieleen toimintapolitiikka-termin kautta. Englanninkielisen *policy*-termin maailmassa näkökulma ulottuu poliittisiin toimijoihin asti. Poliittisen prosessin (politics) seurauksena muodostuu toimintapolitiikka (policy) ja toimintapolitiikkaa seuraa toimeenpano, eli implementaatio. (Junnila 2008, 57–58).

Toimeenpano koostuu poliittisen päätöksenteon toimeenpanoprosessista. Toimeenpano, eli implementaatio on myös vuorovaikutusprosessi. Siinä tarkastellaan toisaalta asetettuja tavoitteita, mutta

myös toimenpiteitä, joilla pyritään tavoitteiden saavuttamiseen. Toimeenpano on määränpäänä olevien olosuhteiden sekä määränpään saavuttamiseen kytkettyjen toimintojen välinen vuorovaikutus. Toimenpiteistä muodostuvat asetetut tavoitteet ja toimeenpanoketju, näin ollen näillä toimenpiteillä pyritään asetettuihin tavoitteisiin. (Junnila 2008, 58; Pressman & Wildavsky 1984, xxii).

Kuvassa 15. havainnollistetaan toimeenpanoa prosessina, jonka Junnila (2008, 62) on havainnollistanut mukaillen Hietaniemi-Virtasta (2002).

1) POLIITTINEN PÄÄTÖS → 2) TOIMEENPANO → 3) TOIMEENPANON TULOS

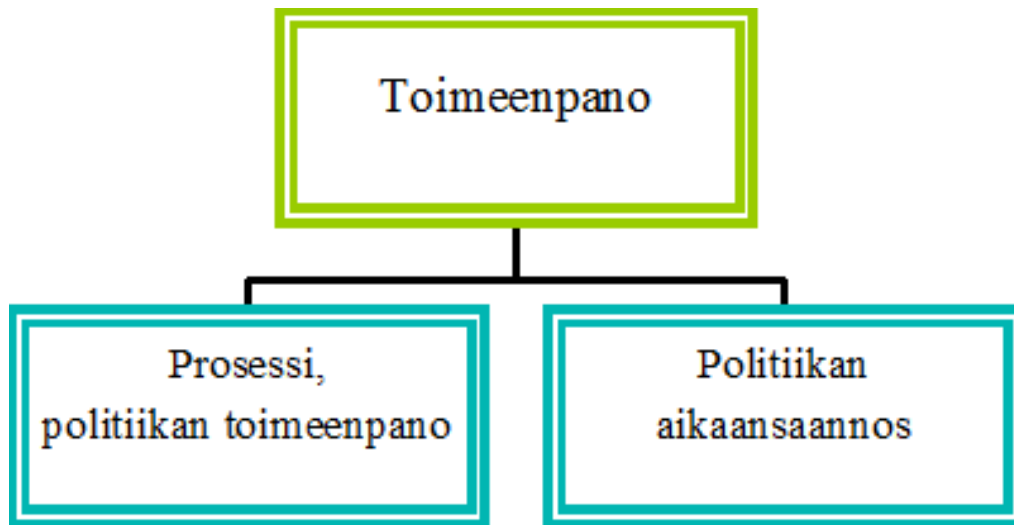


Kuva 15. Implementaatioprosessi (Junnila 2008, 62).

Toimeenpanoteorian taustalla vaikuttaa omalta osaltaan myös systeemiteoria. Esimerkiksi systeemiteoriaa on sovellettu hallintotutkimuksessa (Sinkkonen & Kinnunen 1994) ja sitä on käytetty organisaation ja sen osien sekä niiden välisten vuorovaikutussuhteiden tunnistamiseen. (Junnila 2008, 61).

Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta pystytään tarkastelemaan toimeenpanon käsitettä, missä toimeenpanolla on tavoitteena erottaa lainsäädäntö ja toimeenpanossa vastuussa oleva hallintovalta toisistaan. Toimeenpanosta keskustellaan myös kahtena eri osana. Yhtenä osana käsitellään toimeenpanoa ja sen toteutusta, kun toisessa osassa pohditaan toimeenpanon tarkoitusta aikaansaannoksena. Toimeenpano nähdään esimerkiksi prosessina, politiikan toimeenpanona tai politiikan aikaansaannoksena. Toimeenpanolla pyritään toteuttamaan päätetyt tavoitteet. Näin ollen on tarkoitus korostaa

vuorovaikutusta panosten ja toimintapolitiikan välillä. Kuva 16. havainnollistaa toimeenpanon jaon seuraavasti. (Hietaniemi-Virtanen 2002, 43, 45; Lane 2000, 98).



Kuva 16. Toimeenpanon jako.

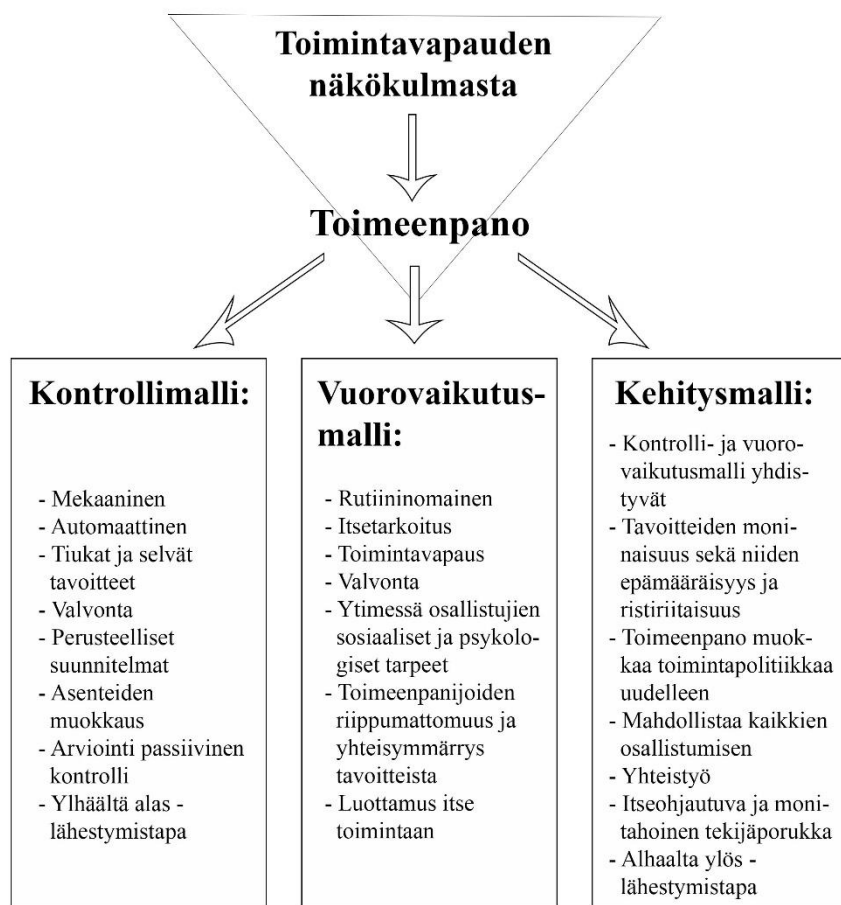
Toimintapolitiikan ja toimeenpanon välinen suhde on huomionarvoinen, koska kyseisen suhteen toiminen takaa tavoitteiden saavuttamisen laadukkaammin ja tehokkaammin. Tavoitteen onnistuminen on riippuvainen kummastakin osatekijästä. Kummankin osatekijän tai vain toisen osatekijän epäonnistuksessa ilmeni kontrolliongelmia. Toimeenpanijoiden mekaanisen roolin ajatusmaailmasta on päästävä pois, koska on todettava, että päätöksentekijöillä ja ohjelmien suunnittelijoilla ei voi rationaalisesta näkökulmasta olla kaikkea tietoa sekä osaamista. Näin ollen näiden tahojen olisi ymmärrettävä ottaa toimeenpanijoiden osaaminen mukaan. Tällöin toimeenpanijoiden taholle siirtyy suurempi vastuu koko prosessin onnistumisesta, kun taas vanhassa ajattelutavassa toimeenpaneijan tahon tehtävä oli vain täytäntöönpano mekaanisesti. Tämän kautta nousevat esille käsitteet toimintavalta ja toimintavapaus unohtamatta kuitenkin vapauten liittyvää vastuuta. Toimeenpano on sarja toimenpiteitä ja klassisessa hierarkiassa toimenpiteet etenevät delegoiden alemmalle tasolle toimintavapauksien kavetessa. Huomioitava on kuitenkin, että nykyaikaisessa valtionhallinnossa alemmalle tasolle mentäessä toimintavapaudet eivät välttämättä kapene, niin kuin tutkielman aiheessa valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa voimme todeta. (Junnila 2008, 59).

Toimintavapauden näkökulmasta toimeenpanoa tarkasteltaessa on toimeenpanosta eriytetty kolme perusmallia Majonen ja Wildavskyn (1979) sekä Elmoren (1978) tarkastelujen kautta. Nämä mallit

ovat jaoteltu kontrollimalliin, vuorovaikutusmalliin sekä kehitysmalliin. Kontrollimalli (implementation as control), jota Elmore kutsuu mekaaniseksi implementaatioksi, on tässä tapauksessa kyse siitä, että hallinto pyrkii mekaanisesti ja automaattisesti tehostamaan tavoitteiden saavuttamisessa. Kyseinen mallin koostuu tiukoista ja selvistä päämääristä sekä valvonnasta ja perusteellisista suunnitelmista ja asenteiden muokkauksista. Arviointi nähdään mallissa passiivisena kontrollina ja huomio kiinnittyy tavoitteiden saavuttamiseen. Kontrollimalli on luonteeltaan ylhäältä alas toteutuva, jota käydään jäljempänä läpi. (Junnila 2008, 60).

Toinen kolmesta perusmallista on vuorovaikutusmalli (implementation as interaction), jossa toimeenpano nähdään rutiininomaisena sekä itsetarkoituksena. Itsetarkoituksessa liikettä pidetään tärkeänä. Elmore (1978) haluaa nostaa esille toimintavapauden ja rutiininomaisuuden kyseisessä mallissa huomioiden kuitenkin toimintavapauden valvonnan. Yleensä keskiössä olevat toimintapolitiikat ja tavoitteet jäävät tässä mallissa taustalle ja ytimessä nähdään toimeenpanon tyydyttävän osallistujien sosiaalisia ja psykologisia tarpeita riippumatta toiminnan kautta saatavista tuloksista. Kyseisen mallin näkökulmasta tavoitteena on tarkastella toimeenpanoprosessien muotoutumista toimeenpanijoiden riippumattomuuteen ja yhteisymmärrykseen määränpäistä sekä luottamukseen itse toimintaa kohtaan. (Junnila 2008, 60).

Kolmannessa mallissa yhdistyy vuorovaikutus- ja kontrollimallin piirteet ja malli nostaa esille tavoitteiden moninaisuutta sekä niiden epämääräisyyttä ja ristiriitaisuutta ja tällöin kolmannen mallin nimeksi on muodostunut kehitysmalli (implementation as evolution). Malli korostaa tavoitteidenmuodostuksen ja toimeenpanon sekä niiden välistä vuorovaikutussuhdetta. Kyseisen mallin näkökulmasta vasta toimeenpanossa määräytyy toteutuvat tavoitteet ja miten ne toteutuvat. Näin ollen toimeenpano muokkaa toimintapolitiikkaa uudelleen. Toimeenpanoprosessiin liittyy vahvasti yhteistyö päätöksentekijöiden ja toimeenpanijoiden välillä. Elmoren (1978) näkökulmasta tällöin organisaatioissa mahdollistetaan kaikkien osallistuminen ja pyritään vahvistamaan yksilön tai tiimin sitoutumiseen. Kyseinen niin sanottu yhdistelmämalli vastaa alhaalta ylös -lähestymistapaa, joka tarkastellaan jäljempänä tarkemmin. Kyseinen lähestymistapa on vahvasti sidoksissa itseohjautuvaan ja monitahoiseen toimijaporukkaan toimeenpanoprosessiin, jossa korostetaan toimeenpanijoiden roolin tärkeyttä. (Junnila 2008, 60).



Kuva 17. Toimeenpanon jaottelu kolmeen eri malliin.

Kuvassa 17. on pyritty tekemään yhteenveto toimeenpanon malleista johtaen Junnilan (2008) esille tuomista seikoista, joka auttaa havainnollistamaan kolmen mallin kokonaisuutta. Yllä olevista kolmesta mallista valtion maksullisen toiminnan ohjaukseen liittyy samantyyppisiä piirteitä kontrolli- ja kehitysmalleista. Vuorovaikutusmallin yhteensopivuus tutkielman aiheeseen näkyi ainoastaan vuonna 1992 valtion maksullisen toiminnan uudistuksen tavoitteena, jossa haettiin juuri mallin korostamaa toimintavapautta, eli pyrittiin saamaan alemman tason toimijoille enemmän oikeuksia ja näin ollen vapauksia muokata omaa toimintaansa. Vuorovaikutusmalli näkyy tässä tapauksessa vain kyseissä uudistuksissa, eli ei välttämättä nykyisessä toiminnassa ja ohjauksessa. Tutkielmalle ei myöskään ole tarkoituksenmukaista tarkastella tutkielman aihetta niin syvällisesti sosiaalisesta ja psykologisesta näkökulmasta, minkä vuoksi vuorovaikutusmallin tarkastelun näkökulmaa ei oteta tutkielmassa huomioon.

Kontrolli- ja kehitysmalleissa korostuu ylhäältä alas - ja alhaalta ylös -lähestymistavan muodot, jotka tulevat esille myös valtion maksullisessa toiminnassa ja sen ohjauksessa. Esimerkiksi säädetyllä valtion maksuperustelailla ja yleisohjaajan tasolta (valtiokonttori, valtiovarainministeriö) ohjataan valtion maksullista toimintaa ylhäältä alaspäin ministeriöiden kautta virastoihin ja laitoksiin asti. Alhaalta ylöspäin tapahtuva vaikutus ja tietynlainen ohjaus tapahtuvat muun muassa virastojen ja laitosten itse tehdessä omat tavoitteet, suunnitelmat, maksuasetukset ja hinnoittelut, jotka virastot ja laitokset vievät eteenpäin ministeriöille esimerkiksi vuosittaisissa tulosohjauksissa, josta ministeriö vie ne eteenpäin yleisohjaavalle taholle valtiovarainministeriölle. Kehitysmallin ja sen alhaalta ylös -lähestymistavan tavoitteena on korostaa yhteistyötä toimijoiden välillä ja kaikkien toimijoiden osallistumista sekä sitoutumista. Tämä näkyy esimerkiksi virastojen ja laitosten itse oma-aloitteellisesti tehdyissä hinnastoissa, maksuasetuksissa ja tulosohjauksessa konkreettisesti näkyvässä yhteistyössä tulossopimuksen muodossa ministeriön ja virastojen ja laitosten välillä. Siten voidaan tulla johtopäätökseen, että itseohjautuvuus näkyy valtion maksullisessa toiminnassa sekä sen monitahoinen toimiryhmä, jotka ovat kehitysmallin erityispiirteitä.

Valtion maksullisen toiminnan itseohjautuvuudessa on kuitenkin olemassa myös kontrollit, esimerkiksi ministeriö tarkastaa virastojen ja laitosten antamat maksuasetukset, tavoitteet, hinnoittelut ja niin edelleen. Kontrolli toimii myös Valtiovarainministeriön yleisohjaajan roolin tasolla, kun ministeriöt vievät esimerkiksi kyseisiä maksuasetuksia eteenpäin valtiovarainministeriölle. Yleinen kontrolli näkyy myös Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamissa tarkastuksissa. Näin ollen voidaan todeta, että myös kontrollimalli on vahva.

Kontrollimallin korostama mekaaninen ja automaattinen tavoitteiden saavuttamisen tehostaminen näkyy valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa erityisesti epävirallisen yleisohjaajan Valtiokonttorin antamissa ohjeissa. Kyseiset ohjeet vaativat maksullisen toiminnan käsittelemistä muun muassa vuosittain viraston ja laitoksen ja ministeriön välisessä tulosohjauksessa ja siten tulossopimuksessa ja ohjeessa on lueteltu asiat, jotka ovat vähintään tarkistettava. Ohjeistukset antavat myös vaatimukset maksullisen toiminnan raportoinnille. Näillä toimenpiteillä korostuvat aikaisemmin mainitut kontrollimallin mekaanisuuden ja automaattisuuden tehokkuus tavoitteiden saavuttamisessa sekä malliin liittyvät tiukat ja selvät päämäärät.

Toimeenpanoteoria on rakentunut kolmesta eri sukupolvesta, joista ensimmäinen sukupolvi on ylhäältä alas -lähestymistapa (top-down approach). Kyseisessä lähestymistavassa toimeenpanoprosessia tarkasteltiin formaalin rakenteen kautta. Tarkastelun lähtökohtana oli yleisesti toimintapolitiikan

tai suunnitellun ohjelman tarkastelu. Taustalla vaikuttaa rationaalinen päätöksentekomalli, eli päätöksentekijä määrittää tavoitteet ja valitsee vaihtoehtoista soveltuvimman tavoitteen saavuttamiseksi, jonka jälkeen hallinto toteuttaa tavoitteet. Rationaalista päätöksentekomallia ei käydä tutkielmassa laajemmin läpi, koska se keskittyy enemmän vaiheeseen ennen toimeenpanoa ja tutkielman tavoitteena on käydä erityisesti toimeenpanoprosessia ja ohjausta. Rationaalista päätöksentekomallia käydään kuitenkin soveltuvien osien, koska päätösten tekemisellä ja antamisella sekä tavalla antaa niitä on ohjaava vaikutus. (Vilkki 2009, 27–29).

Ensimmäisen sukupolven lähestymistapaa kiinnosti erityisesti julkisen toimenpiteen tehokkuus tuloksineen ja aikaansaannoksineen, esimerkiksi kuinka menestyksekkäästi ja millä keinoilla tavoitteet oli saavutettu. Suurennuslasin alla oli myös viranomaisten kyky kehittää ja ohjata toisten virkamiesten ja kohderyhmien käyttäytymistä. Toimeenpanon menestystä ei voida ainoastaan tarkastella tavoitteiden kautta, koska ei ole tavoitteita, jotka antaisivat kattavaa ja oikeaa näkemystä toimeenpanoprosessissa olevista intresseistä. (Vilkki 2009, 27–31; Sihvonen 2006, 48–49).

Sihvonen (2006, 49–50) on tuonut esiin Hietaniemi-Virtasen (2002) muokkaaman Sabatierin (1986, 22–23) ylhäältä alas -lähestymistavalle laittamat tyypilliset piirteet, jotka ovat lähtöisin policy-päätöksestä ja sen pohjalta on mahdollista tehdä arviointitoimenpiteitä:

1. Vertailu toimeenpanijoiden ja kohderyhmän tekemien toimien yhdenmukaisuudesta määriteltujen tavoitteiden ja menettelytapojen kanssa policy-päätöksessä.
2. Yhteneväisyyksien löytäminen tavoitteiden saavuttamisessa ajallisesti ja vaikutuksiltaan määriteltujen tavoitteiden kanssa.
3. Tuotoksiin ja vaikutuksiin liittyvien tekijöiden selvittäminen.
4. Seuraaminen politiikan muotoutuessa uudelleen prosesseista saatavien kokemusten lisääntyessä.

Ensimmäisen lähestymistavan lähtökohta on toimintapolitiikka, joka määrittelee johdonmukaiset ja selkeät tavoitteet ja normit. Toimintapolitiikka voi myös myöntää resursseja toimeenpanovaiheeseen, joka voi olla esimerkiksi rahaa tai muita resursseja. Näiden lisäksi toimeenpanoprosessiin tarvitaan institutionaalisia mekanismeja ja positiivisia sekä negatiivisia sanktioita. Tehokas toimeenpanon edellytys Van Meterin ja van Hornin mukaan on toimeenpanijoiden tietämys siitä, mitä heidän pitää tehdä ja mitä heiltä odotetaan. Tärkeänä tekijänä on toimeenpanijan kyky toimia, johon vaikuttaa edellä mainittu riittävä tieto ja taloudelliset resurssit. (Leskinen 2001, 90–91).

Toimeenpanoteorian toinen sukupolvi on kulkenut alhaalta ylös -lähestymistavan (bottom-up approach) nimellä, joka seuraavaksi otetaan tarkasteluun. Leskinen (2001) on tuonut esiin, että alhaalta ylös -lähestymistavan kehittäjinä ovat olleet Elmore, Lipsky, Hjern, Hnaf ja Porter. Lähestymistavassa on korostettu paikallistason toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan tutkielmassa tarkastella kansalaisten ja viranomaisten vuorovaikutusta, vaan enemmänkin keskittyä viranomaisten keskinäiseen vuorovaikutukseen koko valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiossa yhden hallinnonalan osalta alhaalta ylös asti poliittisiin päätöksentekijäelimiin ja tunnistaa toimijoiden verkosto. Alhaalta ylös -lähestymistavassa perehdytään paikallistoimijoiden, eli tutkielman tapauksessa virastojen ja laitosten henkilöstön tavoitteisiin, strategioihin, toimiin ja kontakteihin. Tarkastelussa lähdetään liikkeelle niin sanotusti kohderyhmän, eli tässä tapauksessa viraston ja laitoksen henkilöstön käyttäytymisen tunnistamisessa ja pyritään määrittelemään käyttäytymisen muuttuminen. Tällä tavalla saadaan tunnistettua prosesseja, joissa viraston ja laitoksen henkilöstö ohjaa ylemmän tason suunnitelmat ja ohjelmat kohti omia tavoitteitaan. Tutkijoiden painotukset kyseisessä lähestymistavassa poikkeavat osaltaan toisistaan. Esimerkiksi Elmore (1928) korostaa toimeenpanojärjestelmän ongelmanratkaisukykyä, kun Hjern ym. (1978) nostaa esille organisaation sisäisen verkoston roolin ja Lipsky (1980) painottaa ruohonjuuritason toimijoiden selviytymisstrategioita asiakkaita kohdatessaan. (Leskinen 2001, 84–85).

Leskinen (2001, 85) toi esiin Pekka Kettusen (1995) tiivistyksen Hjernin ja Porterin (1981) sekä Carlssonin (1993) keskeisistä toimeenpanorakenteen käsitteistä, jotka ovat seuraavat:

1. Toimeenpanijat nähdään lähtökohtaisesti henkilöinä eikä organisaatioina ja he osallistuvat kiinnostuksen johdattamana ratkaisemaan yksittäisiä asioita.
2. Julkisten ja yksityisten organisaatioiden tekijät osallistuvat toimeenpanoon huomioiden toimeenpanijoiden vapaus valita yhteistyökumppaninsa.
3. Toimeenpanijat ratkaisevat esiin tulevia haasteita ja taustaresursseina käyttävät lakeja ja määräyksiä.
4. Konflikteja esiintyy toimeenpanorakenteessa esimerkiksi ammattistatusten, koordinaatiokykyjen, vallan ja resursseihin perustuen kuin hierarkkiseen rakenteen ristiriitoihin.

Alhaalta ylös -lähestymistavassa on joitain heikkouksia. Eräs esimerkki on niin sanotun keskushallinnon epäsuoran ja ohjausvaikutuksen aliarvioiminen. Toisenlainen ongelma syntyy tilanteessa, jossa keskitytään pelkästään toteuttavassa toimeenpanorakenteessa osallistuviin tekijöihin, jolloin unohdetaan mahdollisesti muut aiemmat toimijat. Tällöin epäsuorat vaikutukset jäävät tarkastelussa huomioimatta. Heikkoutena voidaan pitää myös policy-päätösten, eli toimintapolitiikan tavoitteiden saavuttamisen heikkoa tarkastelua, kun keskitytään toimeenpanorakenteeseen ja sen toimijoihin.

Asiaa kärjistäessä voidaan sanoa, että ei olla kiinnostuneita politiikan toimeenpanosta vaan enemmänkin vuorovaikutusten ymmärtämisestä (Leskinen 2001, 85–86).

Toimeenpanoteorian kolmas sukupolvi, joka on saanut erilaisia nimiehdotuksia muun muassa kolmas sukupolvi, uusi implementaatiotutkimus tai iteratiivinen tutkimus. Tutkielmassa käytämme kolmatta lähestymistapaa nimellä uusi toimeenpanotutkimus -lähestymistapa. Se tarkastelee toimeenpanoa kokonaisvaltaisena toimintaprosessina ja se on kahden ensimmäisen sukupolven sekoitus. Lähestymistavassa ohjaus ja toimeenpano on integroitu samaan kehykseen, vaikka ne käsitteellisesti katsotaankin omiksi kokonaisuuksiksi. Tarkastelu kohdistuu hallinnon kaikille tasoille ja yksityisiin organisaatioihin sillä tasolla kuin ne vaikuttavat tarkasteltavaan julkiseen toimintapolitiikkaan. Oulasvirran, Ohtosen ja Stenvallin mukaan toimeenpanoprosessia tarkastellaan kokonaisuutena edestakaisena prosessina ylhäältä alas ja takaisin sekä prosessin aikana että politiikkaa ja toimeenpanon uudelleenmuokkausta. Toimeenpanon katsotaan integroivan poliittiset ja hallinnolliset käsitteet toisiinsa uudella tavalla sisältäen politiikan ja hallinnon käsitteet. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 34–35; Vilkki 2009, 27–30).

Leskinen tuo esille, että kolmannen sukupolven taustalla olevat tutkijat ovat olleet muun muassa Elmore (1985), O'Toole (1986), Sabatier (1986b) ja Goggin (1986, 1987) sekä Winter (1987). Ensimmäisen synteessin kahdesta ensimmäisestä sukupolvesta esitti Knoepfel ja Weidner vuonna 1982 saksaksi ja ensimmäisen englannin kielisen esitti Elmore vuonna 1985. Kolmannen sukupolven, eli uuden toimeenpanotutkimuksen kehityksen pohjana voidaan todeta olevan teoreettinen moniarvoisuus, toimeenpanotutkimuksen rajoittunut luonne ja kumulatiivisuuden puute. Elmore on todennut, että uuden mallin menestyminen tulee molempien kahden ensimmäisen sukupolven ajattelujen yhdistämisestä. Näin ollen on huomioitava toimintapolitiikan antamia mahdollisuuksia ja toimeenpanevan toimijakunnan verkostoa. Uudessa toimeenpanotutkimuksessa on korostettu tieteellisyyden astetta validoimalla pitkäaikaisia että vertailevia tutkimuksia sekä kvantitatiivisia tutkimuksia hypoteesien testaamisessa. (Junninen 2008, 56–57; Leskinen 2001, 86–87).

Briitta Vilkin muokkaama yhteenveto toimeenpanotutkimusten kolmesta sukupolvesta havainnollistaa hyvin toimeenpanoteorian kokonaisuutta, joka näkyy alla olevassa taulukossa 3. (Vilkki 2009, 29).

Taulukko 3. *Toimeenpanotutkimusten kolme sukupolvea (Vilkki 2009, 29).*

TOIMEENPANOTEORIAN SUKUPOLVET:	VALITTU TUTKIMUSKOHDE:
<i>Ensimmäinen sukupolvi:</i> Ylhäältä alas -lähestymistapa	<ul style="list-style-type: none"> - policy-päätös - toimintaohjelma - toimintapolitiikan formulointi
<i>Toinen sukupolvi:</i> Alhaalta ylös -lähestymistapa	<ul style="list-style-type: none"> - toimeenpanijoiden välinen vuorovaikutus
<i>Kolmas sukupolvi:</i> Uusi toimeenpanotutkimus	<ul style="list-style-type: none"> - edellisten sukupolvien yhdistäminen

Toimeenpanon onnistumisen toteaminen ei ole yksinkertaista. Onnistumisen toteamiseen vaikuttaa, että kenen näkökulmasta toimeenpanoa tarkastellaan. Tutkielman osalta toimeenpanoa ja ohjausta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti alhaalta ylös ja toisinpäin, eli tutkielman aihetta tarkastellaan uuden toimeenpanotutkimus -lähestymistavan kautta. Ympäristön näkökulma otetaan myös huomioon osaltaan, jossa käytetään apuna systeemiteoriaa. (Teittinen 1985, 20).

Toimeenpanoa voidaan tarkastella dynaamisesti tai staattisesti. Tutkielman kannalta tarkoituksenmukaisempaa on tarkastella toimeenpanoa dynaamisesta näkökulmasta, koska kyseinen näkökulma huomioi erityisesti itse toimeenpanoprosessin tavoitteiden ja toiminnan tulosten vuorovaikutuksen. Asioiden ja henkilöiden vuorovaikutuksen merkitystä on myös hyvä korostaa tutkielman aiheessa, koska sillä nähdään olevan tehokkuutta ja laatua lisääviä elementtejä. Pohdinta lähtee usein siitä, mistä toimeenpano todetaan alkavaksi. Teittinen (1985, 25) esimerkiksi toteaa, että toimeenpanoksi voidaan laskea jo lainsäädännöllisten tavoitteiden muokkaaminen toimintasuunnitelmiksi ja edelleen toimeenpano-ohjeiksi viranomaisten toimesta. Näin ollen toimeenpanoksi voidaan lukea myös valtion maksullisen toiminnan ohjaus kokonaisuudessaan kaikki ohjaustahot huomioiden. Tämän kautta pääsemekin pohtimaan dynaamisen puolen jakaantumista toisinaan joko toimijakeskeiseksi tai prosessikeskeiseksi. Tutkielman näkökulmasta toimijakeskeinen tarkastelu on soveltuvampi tarkastelunäkökulma johtuen jo aikaisemmin mainitusta seikasta, eli toimijoiden vuorovaikutus ja sitä kautta myös

tuleva asioiden vuorovaikutus. Toimijakeskeisessä ajattelussa kohteena ovat siten joko yksittäiset toimijat, toimiryhmät tai organisaatiot, joiden ominaisuuksien avulla pyritään tuomaan esiin otaksumia toimeenpanon seurauksista. Toimijoiden omaksumat roolit ovat korostamisen arvoisia seikkoja toimeenpanoprosessin onnistumisen kannalta. (Teittinen 1985, 22–25).

Tutkielma on luonteeltaan tapaustutkimus huomioiden kuitenkin myös arviointitutkimuksen luonteen. Toimeenpanotutkimukset ovat lähtökohtaisesti olleet tapaustutkimuksia, niin kuin tämäkin tutkielma, jossa tarkastellaan läpi yhden hallinnonalan maksullisen toiminnan ohjausta ylhäältä alas poliittisesta päätöksentekijätahosta lähtien virastoihin ja laitoksiin asti ja takaisin ylös. Tutkielmassa tulevien tulosten yleistettävyys voi toimia koko valtion hallinnonalalle kyseisessä aihepiirissä, mutta laajempi yleistettävyys voi saada kritiikkiä.

Toimeenpanotutkimuksen ala keskittyy toimeenpanon tekemiin vaikutuksiin sekä pyrkii löytämään eroavaisuudet alkuperäisistä tavoitteista toimeenpanoprosessiin liittyvillä institutionaalisilla, poliittisilla sekä sosiaalisilla tekijöillä. Toimeenpano merkitsee laajemmin määriteltynä haluttujen muutosten toteuttamista, jolloin korostetaan suhdetta panosten ja toimintapolitiikan vaikutusten välillä. Tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin lisäksi toimeenpanotutkimusten analyysin pitäisi kerätä päätöksentekijöitä varten raportointitietoa, joka auttaisi kehittämään ohjelmaa ja toimintaa, jotta ohjelma ja toiminta olisivat tehokkaampaa. Monet tutkivat ovat myös todenneet, että määritellyt tavoitteet ymmärretään usein erilailla eri toimijatahoilla. Arviointiprosessin onnistumisen edellytyksenä nähdään näkökulman, oikea-aikaisuuden ja arvioinnin kohdistumisen toiminnan kannalta ydinteemoihin. (Junnila 2008, 61–62).

3. VALTION MAKSULLISEN TOIMINNAN OHJAUKSEN ARVIOINTI

3.1 Ohjausvastuiden toteutuminen

Nykyinen valtion maksuperustelaki tuli voimaan vuonna 1992, jolloin yhtenä tavoitteena oli selkeyttää lainsäädäntöä valtion maksupolitiikassa ja näin ollen saada yksi selkeä yleislaki valtion maksulliselle toiminnalle. Uudistuksen pyrkimyksenä oli siirtää ylemmän valtiohallinnon ohjausvoimaa ylhäältä alas ministeriöille sekä virastoille ja laitoksille ja vahvistaa viranomaisen asemaa sen toiminnasta päätettäessä. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että ohjausta pyrittiin vähentämään ja näin ollen lisäämään itseohjautuvuutta, jota ei kuitenkaan voida pitää itsestään selvyytenä. Uudistuksen jälkeen voidaan todeta, että itseohjautuvuus ei ole kaikissa virastoissa ja laitoksissa onnistunut tavoitteiden mukaisesti ja itseohjautuvuuden onnistumista ei ole täysin valvottu. Esimerkiksi virastoille ja laitoksille on annettu paljon vapauksia, joita osa on käyttänyt tehokkaasti hyödykseen. Osa virastoista ja laitoksista voi todeta jättäneen vapaudet hyödyntämättä, jolloin toiminta ei ole kehittynyt siihen suuntaan, jota on haettu toimintavapauksien antamisella. Vapauksia on annettu, mutta vastuuta ei ole kaikissa tilanteissa aina otettu. Erilaisten ohjeistusten ja muiden asiakirjojen päivittäminen on jäänyt tekemättä, eikä ylempi taho ole valvonut tarkoituksenmukaisesti itseohjautuvuuden onnistumista.

Haastattelujen kautta voidaan todeta, että valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatio on yleisellä tasolla selkeä, mutta virastoilla ja laitoksilla ei aina ole tietoa keneltä kannattaisi tai voisi kysyä neuvoa eteen tulleisiin ongelmiin maksullisessa toiminnassa. Pääosin virastot ja laitokset pitivät ministeriötä ensimmäisenä tahona, johon otettaisiin ensimmäiseksi yhteyttä ja tiedettiin oman ministeriön yhteyshenkilö. Virastoille ja laitoksille ei kuitenkaan ollut täysin selkeää, että kehen ja miten he ottaisivat yhteyttä tai ottaisiko oma ministeriö viraston ja laitoksen puolesta yhteyttä Valtiokonttoriin vai Valtiovarainministeriöön, kun oma ministeriö ei pysty antamaan vastauksia ja tukea mahdolliseen ongelmaan. Osa virastoista ja laitoksista kertoi myös, että he ottavat ongelmatilanteissa yleensä yhteyttä mieluummin Valtiokonttoriin kuin Valtiovarainministeriöön, koska he kokivat saavansa Valtiokonttorista helpommin apua ongelmatilanteisiinsa. Maa- ja metsätalousministeriön näkökulmasta ei ole merkitystä, tuleeko ohjausta Valtiokonttorilta tai Valtiovarainministeriöltä.

Haastatteluissa tuli myös ilmi, että neuvoa kysyttiin myös mistä milloinkin joissakin tapauksissa. Virastot ja laitokset pääosin totesivat, että ovat tyytyväisiä virastojen ja laitosten ja ministeriön väliseen työnjakoon, muun muassa maksuasetusten esittelyvastuu virastoilla ja laitoksilla koettiin järkeväksi. Virastot ja laitokset toivat esiin haastatteluissa myös oman ministeriön tulosohtajan roolin vaikeuden, koska usein ministeriön tulosohtaja voi joutua hankalaan tilanteeseen ministeriön talousyksikön ja viraston ja laitoksen välillä.

Haastatteluissa havaittiin myös, että virastot ja laitokset kokivat, että ohjaavilla tahoilla oli joissakin tapauksissa liian vähän asiantuntemusta valtion maksullisen toiminnan asioista, jolloin virastot ja laitokset eivät aina olleet saaneet vastauksia kysymyksiinsä tai niissä kesti suhteettoman kauan. Oman ministeriön maksuasetusten asiantuntemusta pidettiin virastoissa ja laitoksissa kuitenkin hyvänä.

Valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaation kuvassa ei tuotu esiin sidosryhmiä, mutta haastatteluissa tuli esiin muun muassa EU, joka rahoituksellaan ja niihin liittyvillä raportointivaatimuksillaan vaikuttaa osaltaan ohjaavasti virastoihin ja laitoksiin tilanteissa, joissa virasto ja laitos on hakenut EU:lta rahoitusta.

Yhteenvedon voidaan todeta, että Valtiovarainministeriön yleisohjaajan rooli tunnettiin valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiossa kaikilla tahoilla, niin kuin myös Valtiokonttorin rooli ohjeistuksen antajana erilaisiin raportointikäytäntöihin. Oli kuitenkin havaittavissa, että Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin tehtävänjako ei ollut täysin selkeä muille tahoille. Ministeriöille oli annettu paljon vapauksia toimia ohjaavassa roolissa oman hallinnonalan maksupolitiikan ja maksullisen toiminnan suuntaamisessa, jolloin jokainen ministeriö on toiminut parhaaksi katsomallaan tavalla. Tutkielman esimerkkitapauksessa Maa- ja metsätalousministeriö oli esimerkinomaisesti tehnyt muun muassa Valtiovarainministeriön ohjeistuksen mukaisesti oman hallinnonalan maksupolitiikka-raportin, mutta osa virastoista ja laitoksista kokivat ohjeistuksen ja erityisesti tuen jääneen osaltaan melko vähäiseksi omalta ministeriöltä. Tulosohtaus omalta ministeriöltä koettiin kuitenkin virastojen ja laitosten suunnalta todella hyväksi, jota käsitellään seuraavan otsikon alla tarkemmin.

Poliittinen taho havaittiin melko passiiviseksi valtion maksupolitiikan ohjaamisessa sekä valtion maksullisen toiminnan tietämys koettiin myös melko suppeaksi poliittisella taholla. Poliittisen tahon maksupolitiikan ja valtion maksullisen toiminnan tietämyksen kasvaessa voitaisiin olettaa poliittisen tahon kiinnostuksen kasvavan valtion maksupolitiikkaa kohtaan, jonka myötä poliittinen taho mahdollisesti toisi vahvemmin omaa ohjaustaan valtion maksulliseen toimintaan. Valtiovarainvaliokunnan

haastattelussa tuotiin esille, että ministeriöiden yhteistyö on näkynyt poliittiselle taholle todella vähäisenä. Hallinnonalojen välisen yhteistyön toivotaan merkittävästi kasvavan.

3.2 Ohjauksen muodostuminen ja sen taso

Valtion maksullisen toiminnan ohjaus painottui selkeästi normatiiviseen ohjaukseen, eli normi- ja sääntöohjauskeinoihin. Informaatio-ohjauskeino havaittiin myös vahvana ohjauskeinona valtion maksullisessa toiminnassa. Keskivahvoina ohjauskeinona valtion maksullisessa toiminnassa havaittiin arviointitieto-, kontrolli- ja talousohjauskeinot. Myös organisointi- ja rakenneohjauskeinot havaittiin vaikuttavan osaltaan, mutta rekrytointi- ja tulosohtauskeinot olivat tutkielman näkökulmasta vähäisimmät havaintojen määrällä tarkasteltuna. Tulosohtauskeinoon sisältyy määrällisesti vähän ohjaustekijöitä, mutta se on selkeä, yksinkertainen ja vaikuttava ohjauskeino valtion maksullisessa toiminnassa, mikä tuli selkeästi esiin haastatteluissa.

Moni ohjauskeino sisälsi paljon erityyppistä ja eritasoista kirjallista ohjausmateriaalia, jonka kautta voidaan tulla johtopäätökseen, että kirjallisia ohjausmateriaaleja on suuri määrä, jotka liittyvät valtion maksulliseen toimintaan. Virastojen ja laitosten sekä muiden tahojen, mutta erityisesti virastojen ja laitosten haaste on löytää kaikki tärkeä ohjausmateriaali. Tärkeiden kirjallisten ohjausmateriaalien ohjausvoima heikkenee merkittävästi, koska suuri määrä kirjallista ohjausmateriaalia hämmentää ja vaikeuttaa ohjeistuksen kokonaiskuvan hahmottamista. Kirjallisten ohjausmateriaalien ohjausvaikutus kasaantuu valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaation alatasolle, eli virastoihin ja laitoksiin.

Teoriassa ei suoranaisesti ole nostettu esiin terminologista ohjauskeinoa muiden ohjauskeinojen lailla, jota ei myöskään havaittu valtion maksullisessa toiminnassa. Haastatteluissa kuitenkin havaittiin, että terminologista ohjausta selkeästi kaivattaisiin tehostamaan toimintaa. Ongelmana havaittiin, että joissakin tapauksissa eri tahot puhuvat samalla nimellä eri asioista, joka tuottaa ongelmia muun muassa alemman tason kysyessä neuvoa ongelmatilanteisiin tai neuvoteltaessa ylemmän tahon kanssa. Maksupolitiikan käsitteet eivät ole täysin vakiintuneet, joka myös kertoo terminologisen ohjauksen puutteesta ja tarpeesta. Valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatio on laaja, jonka vuoksi terminologinen ohjaus olisi merkittävä kehityskohde, jolloin valtion maksullista toimintaa

pystyttäisiin tehokkaasti kehittämään. Terminologisen ohjauksen heikko taso vaikuttaa myös substanssiohjaukseen suoraan.

Poliittisen ja hallinnollisen tahojen välillä ei nähty suoraa yhteyttä ohjauksen muodossa haastattelujen kautta suoranaisesti, paitsi tapauksessa, jossa raha-asiainvaliokunta antaa lausunnon viraston ja laitoksen maksuasetuksesta, jota Valtiovarainministeriö ei ole puoltanut. Poliittisen tahon muu ohjeistus painottui pääosin talousarvioon ja valtion TTS- sekä JTS-asiakirjaan sekä lainsäädäntöön. Suoraa ohjausta virastoon tai laitokseen ei havaittu poliittiselta taholta muuten kuin raha-asiavaliokunnan kautta.

Joidenkin virastojen ja laitosten mielipide oman ministeriön ohjauksesta oli jonkin verran negatiivinen. Osa virastoista ja laitoksista koki, että ministeriöltä ei saanut tarpeeksi tukea ongelmatilanteisiin ja ohjaus koettiin puutteelliseksi. Virastoissa ja laitoksissa koettiin myös, että maksullisen toiminnan osaamisen taso riippui siitä, keneltä kysyi ministeriöstä. Oman ministeriön tulosoajasta pidettiin kuitenkin merkittävänä ja hyvätasoisena. Maa- ja metsätalousministeriön tulosoajasta keskittyi pääosin tulosoajakeskusteluihin, TTS-asiakirjoihin ja talousarvioesityksiin. Ministeriön haastattelussa havaittiin, että ministeriö aktiivisesti keskustelee tulosoajuksen keskusteluissa julkisoikeudellisista suoritteista, mutta liiketaloudellisista suoritteista puhutaan pääosin viraston ja laitoksen aloitteesta. Ministeriö on tehnyt vuonna 2014 oman hallinnonalan virastoille ja laitoksille määräyksen, jossa tulossopimusrunko on määritelty, eli tulosoajakeinoja on kehitetty tutkielman tarkastelukauden aikana. Maa- ja metsätalousministeriön budjetointiin liittyviä ohjeistuksia pidettiin osaltaan myös hyvätasoisina. Keskustelut oman ministeriön kanssa liikkuvat virastojen ja laitosten näkökulmasta pääosin absoluuttisissa rahamäärissä ja kustannusvastaavuustavoitteissa kuin yleisesti maksupolitiikan kysymyksissä. Ministeriö on antanut virastoille ja laitoksille toimintavapautta tehdä maksullista toimintaa, esimerkiksi ministeriö ei ole puuttunut suoritteiden kappalemäärien ohjaukseen. Maa- ja metsätalousministeriö pitää keskusteluja merkittävänä ohjauskeinona virastoihin ja laitoksiin. Sillä on myös hyvä luottamus omaan hallinnonalaan. Ministeriö esimerkiksi luottaa oman hallinnonalan virastojen ja laitosten budjetointiosaamiseen.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on tehty useita uudistuksia muun muassa Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus jaettiin ja siirrettiin Maanmittauslaitokselle ja Luonnonvarakeskukselle vuonna 2015 ja Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus siirrettiin kokonaisuudessaan Luonnonvarakeskuksen alle myös vuonna 2015, jolloin kyseisten virastojen ja laitosten mak-

suasetuksia päivitettiin. Maa- ja metsätalousministeriö toi haastattelussa esille, että ministeriö on pyrkinyt keventämään sekä muuttamaan tarkoituksenmukaisemmaksi valvonnan tehtäviä, jotka on vaikuttanut siten maksuihin.

Kokonaisuudessaan suurin osa valtion maksullisen toiminnan ohjauksesta tuli omalta ministeriöltä, mikä ilmeni virastojen ja laitosten haastatteluista. Osa virastoista ja laitoksista koki oman ministeriön ohjauksen pääosin virallisen ohjauksen muodossa. Osa virastoista ja laitoksista on kokenut ministeriön ohjauksen volyymin olevan suorassa yhteydessä kyseisen viraston ja laitoksen maksullisen toiminnan volyymiin, joka ei välttämättä edesauttaisi virastojen ja laitosten maksullisen toiminnan kasvattamista niillä, joilla maksullisen toiminnan volyymi on pieni. Maa- ja metsätalousministeriö on kokenut, että virastot ja laitokset eivät ole tarvinneet varsinaista ohjausta.

Haastatteluissa havaittiin myös, että virastot ja laitokset eivät ole olleet kovin aktiivisia itse hakemaan maksullisen toiminnan ohjeistuksia, vaan ohjeistuksia selvitetään usein vasta jälkikäteen. Osassa virastoissa ja laitoksissa tehdään hyvällä tasolla arviointia maksullisen toiminnan suoritteista, mutta virastojen ja laitosten käytännöissä on suuria eroja. Osa virastoista on panostanut henkilöstön ohjauksessa koulutuksiin, joilla edesautetaan toiminnan tehokkuutta ja henkilöstön osaamista maksullisessa toiminnassa.

Maa- ja metsätalousministeriö on tehnyt vuonna 2003 hallinnonalan maksupolitiikkaselvityksen, joka tuo esiin ministeriön aktiivisuuden hallinnonalan maksupolitiikan selvittämisessä. Tutkielman aikana havaittiin myös, että kaikki hallinnonalat eivät olleet edelleenkään tehneet maksupolitiikkaselvityksiä, esimerkkinä Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala. Suurin osa maksupolitiikkaselvityksistä on tehty vuosina 2001–2004, jolloin voidaan todeta niiden olevan yli kymmenen vuotta vanhoja, mutta uusien maksupolitiikkaselvitysten tekemistä ei ole nähty ministeriöissä tarkoituksenmukaisena. Osa virastoista ja laitoksista oli myös sitä mieltä, että Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maksupolitiikkaselvitys on riittävän ajanmukainen.

Ministeriö tuo esille haastatteluissa myös, että hallinnonalan strategiat eivät sisällä viitteitä maksulliseen toimintaan. Osalla virastojen ja laitosten strategiat sisältävät viitteitä muun muassa vaikuttamismahdollisuuksista maksullisuuteen, esimerkiksi Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksella. Maa- ja metsätalousministeriö on ohjauksessaan kokeillut ohjauksen tehostamista muun muassa perustamalla erilaisia yhteistyömuotoja, joidenka tehtävänä on ollut lisätä yhteistyötä kyseisellä hallinnonalalla. Esimerkkinä on ollut asiakasohjausryhmän perustaminen, jossa mukana on muun muassa MMM-Tike. Yhteistyötä on pyritty lisäämään myös Lynet-yhteistyön kautta, jossa mukana on muun

muassa Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. Maa- ja metsätalousministeriö on tehnyt myös selvityksen oman hallinnonalan virastojen ja laitosten tietovarantojen tilasta ja niihin liittyvistä sääöksistä, jotka vaikuttavat osaltaan maksulliseen toimintaan. Haastattelujen perusteella voidaan todeta, että yhteistyö on lisääntynyt selkeästi osalla virastoissa ja laitoksissa.

Maksuasetukset on koettu jokaisen ohjaustason näkökulmasta selkeiksi ohjauskeinoiksi tulosohjauksen rinnalla. Haastatteluissa ilmeni, että virastojen ja laitosten oma aktiivisuus on suuressa roolissa maksuasetusten päivittämisessä. Maksuasetusten päivittämisessä on ollut suuriakin eroja virastojen ja laitosten välillä. Viitaten Valtiontalouden Tarkastusviraston vuoden 2015 tuloksellisuustarkastuskertomukseen valtion maksupolitiikasta, kerrotaan muun muassa Maanmittauslaitoksen tarkistavan maksuasetusta vuosittain ja MTT sekä MMM-Tike päivittävät vain tarvittaessa. Joillakin virastoilla ja laitoksilla oli todella vanhoja maksuasetuksia ja maksuasetusten päivittämisen luopumista perusteltiin toiminnan luonteen vakimuotoisuuden sekä odotettujen organisaatiomuutosten vuoksi. Odotettujen organisaatiomuutosten perustelu tutkielman näkökulmasta kertoo maksuasetusten ja muiden ohjeiden päivittämisen motivaation ja ajan puutteesta. Vanhoilla maksuasetuksilla on kuitenkin edelleen merkityksensä.

Osa virastoista ja laitoksista koki Valtiokonttorin ohjeistukset ja yhteistyön kaiken kaikkiaan riittäväksi maksulliseen toimintaan liittyen. Jotkut virastot kommentoivat haastatteluissa, että Valtioneuvoston tason suunnitelmilla ei ole vahvaa ohjausvaikutusta. Osa virastoista ja laitoksista pitävät valtion budjettitaloutta ja lisämäärärahamenettelyä hitaana. Esimerkkiongelmaksi nostettiin esiin tilanne, jossa virastolla ja laitoksella loppuisivat määrärahat kesken ja kysyntäarvio pettäisi. Tällöin ongelmat voisivat olla liian isot kyseiselle virastolle ja laitokselle. Henkilöstöpolitiikkaa pidetään myös hieman kankeana virastojen ja laitosten näkökulmasta, jolloin muutosohjauksen toteuttaminen ei ole kovin helppoa.

Valtioneuvoston antama JTS-asiakirja, eli Julkisen talouden suunnitelma vaikuttaa ohjaavasti ministeriöihin, mutta suoraan myös virastoihin ja laitoksiin. Kyseinen asiakirja koetaan joissakin tapauksissa melko epämääräiseksi virastoissa ja laitoksissa. Esimerkiksi JTS-asiakirjassa on ollut tavoite kasvattaa maksupohjaa 30 miljoonalla, mutta asiakirjassa ei ole mainittu miten tavoite saavutetaan, joka haastattelujen perusteella lisäsi epätietoisuutta ja pelkoa tulevasta osassa virastoissa ja laitoksissa. Osa virastoista ja laitoksista ymmärtävät, että maksullisen toiminnan lisääntyessä määrärahoja leikattaisiin helpommin, jota ei virastoissa ja laitoksissa koettu oikeudenmukaisena. Virastot ja lai-

tokset kokevat, että heitä rangaistaan määrärahoja leikkaamalla, jos he onnistuvat kasvattamaan maksullista toimintaa. Virastojen ja laitosten näkökannat ovat ymmärrettäviä, mutta kokonaisuuden kannalta mahdolliset leikkaukset ovat ymmärrettäviä, jos maksukanta suurenee. Rahoituskannan muutos tarvitsisi joustavuutta ja hallittavuutta sekä uudistus mahdollisesti kaipaisi palkitsemisjärjestelmien kehittämistä, jolloin virastot ja laitokset voisivat kokea tavoitteet omakseen ja toiminnan kehittämiseksi olisi tällöin motivaatiota.

Haastatteluiden pohjalta voidaan myös todeta valtion maksulliseen toimintaan liittyvän virasto ja laitos -tasolla muun muassa virkavirheen pelkoa, jonka myötä viranomaisilla ei ole välttämättä rohkeutta tehdä maksulliseen toimintaan liittyviä päätöksiä, joilla pystyttäisiin mahdollisesti kasvattamaan tai kehittämään maksullista toimintaa. Virastoissa ja laitoksissa on myös havaittu maksullisessa toiminnassa intressi- ja luottamusongelmia tapauksissa, joissa viranomaiset eivät halua toimia ohjeistusten mukaan, eli viranomaiset eivät välitä viraston ja laitosten tekemistä ohjeistuksista, vaan toimivat parhaaksi katsomallaan tavalla tai eivät ole tietoisia ohjeistuksista.

Kokonaisuudessaan virastot ja laitokset toivoivat, että ohjausvälineitä ei olisi liikaa. Osa virastoista ja laitoksista totesi, että valtion maksuperustelaki sekä -asetus eivät vaikuta viraston ja laitoksen maksulliseen toimintaa eikä kyseisten normien ole koettu rajoittavan maksullisen toiminnan laajentamista tai uudelleen organisoimista. Virastot ja laitokset keskustelevalt laki- ja asetusmuutoksista aina yksityiskohtaisesti oman ministeriön kanssa. Osa virastoista ja laitoksista koki normien ajanmukaistamisen tarpeellisenä. Muun muassa ministeriön ei koettu olevan aktiivinen normien ajanmukaistamisessa. Erityislakien melko suuri määrä Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on pysynyt melko stabiilina. Maa- ja metsätalousministeriöllä on ollut tavoitteena vähentää hallinnonalan erityislainsäädäntöä, mutta tavoitetta ei ole ainakaan vielä saavutettu, johon syynä on nähty virastojen ja laitosten vakiintuneet toiminnat. Virastot ja laitokset ovat pystyneet perustelemaan erityislakien tarpeellisuuden paremmin kuin ministeriö, jolloin erityislait ovat jääneet. Tällöin voidaan todeta, että hyvänä asiana voidaan havaita virastojen ja laitosten vaikuttamismahdollisuudet, mutta heikkoutena nähdään ministeriön osaamisen tason heikkous joissakin tapauksissa. Esimerkiksi ministeriön osaamistaso koetaan virastojen ja laitosten suunnalta heikoksi normituksessa hallita palvelukeskuksia.

Yhteenvedona voidaan todeta, että valtion maksullisessa toiminnassa havaitaan ohjausta. Erilaisia ohjauskeinoja käytetään valtion maksullisessa toiminnassa, mutta pääosa ohjauksesta painottuu kirjallisiin ohjausmateriaaleihin. Ohjausvolyyymi vaihtelee riippuen ohjattavan tahon maksullisen toiminnan volyyymistä ja ohjaavan tason osaamisesta. Valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatio

nähdään selkeänä erityisesti hallinnon organisaatiotahoilla, mutta poliittisen tahon ohjausorganisaatio on edelleen jollain tasolla epäselvä. Valtion maksulliseen toimintaan liittyvien käsitteiden vakiintuminen ja niiden käyttäminen koetaan tutkielman perusteella selkeänä kehityskohteenä.

4. JOHTOPÄÄTÖKSET

Valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa tapahtui selkeä muutos viimeksi vuonna 1992, jolloin ohjausvoimaa siirrettiin ylhäältä alas yleisohjaajalta ministeriöille sekä virastoille ja laitoksille. Sen jälkeen valtion maksullisessa toiminnan ohjauksessa ei ole havaittu suuria muutoksia. Ohjausvoiman siirron kautta tavoitteena oli ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten itseohjautuvuus, joka on onnistunut tapauskohtaisesti. Esimerkiksi Maa- ja metsätalousministeriön osalta voidaan todeta itseohjautuvuuden onnistuneen erityisesti yhteistyön kasvattamisessa omalla hallinnonalallaan, johon maksullinen toiminta liittyy. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten itseohjautuvuus on havaittu onnistuneen vain joissakin virastoissa ja laitoksissa. Virastoille ja laitoksille on annettu vapauksia toimia ja kehittää maksullista toimintaa parhaaksi katsomallaan tavalla, mutta osassa virastoissa ja laitoksissa on jääty melko passiivisiksi itseohjautuvuuden näkökulmasta. Voidaan siten todeta, että vapauksia on saatu ja otettu, mutta vastuuta ei ole kaikissa tapauksissa otettu, joka johtuu muun muassa motivaation ja osaamisen puutteesta. Osaamisen puutteelle voidaan nähdä olevan muun muassa valtion maksullisen toiminnan ja valtion maksupolitiikan käsitteistön vakiintumattomuus ja motivaatio-ongelman johtuvan muun muassa kannustus- ja palkitsemisjärjestelmän puutteellisuudesta tai sen vähäisestä roolista ohjauksessa valtion maksullisessa toiminnassa.

Valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaation selkeys hallinnon tahoilla nähtiin melko selkeänä kokonaisuutena, mutta poliittisten tahojen kokonaisuus nähtiin epämääräisempänä. Ohjausorganisaation selkeyden taso vaihteli näkökulmasta riippuen. Esimerkiksi virastojen ja laitosten näkökulmasta ohjausorganisaatio nähtiin melko selkeänä hallinnon tahoilla, mutta tehtävienjakoa ei nähty täysin selkeänä eri tahojen välillä. Hallinnollinen osa ohjausorganisaatiosta nähtiin kuitenkin melko selkeänä, kun poliittinen osa ohjausorganisaatiosta nähtiin epäselvänä virastojen ja laitosten näkökulmasta. Yhteenvedona voidaan todeta, että pääosin hallinnollinen osa valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiosta nähtiin kokonaisuudessaan selkeänä ja poliittinen osa ohjausorganisaatiosta havaittiin kohtalaisen epäselväksi, johtuen muun muassa poliittisen tahon epäselvyydestä omasta roolistaan valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa ja maksupolitiikassa. Valtion maksullisessa toiminnassa hallinnon eri tahoilla roolit nähtiin verrattain selkeänä. Pientä epäselvyyttä havaittiin näkökulmasta riippuen ministeriöiden roolista valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa. Esimerkiksi

Valtiovarainministeriö yleisohjaajan roolissa näki ministeriöiden ohjausroolin olevan vahvempi monella ohjausalueella, kun ministeriö itse ei kokenut ohjausroolia kaikilla ohjausalueilla niin vahvana. Mitään radikaaleja eroja ohjausroolien arvioinnissa ei ollut.

Valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaation ylemmillä tahoilla luottamusta alemman tahojen osaamiselle ja niiden toimille pidettiin todella hyvällä tasolla. Ohjausorganisaation alemmien tahojen, eli virastojen ja laitosten luottamus ylempiin ohjaustahoihin ei havaittu olevan niin hyvällä tasolla kuin ylempien tahojen luottamus alempiin tahoihin. Virastojen ja laitosten huono luottamus johtui muun muassa tuen saamisen ja ylemmän tahon maksullisen toiminnan osaamisen heikkoudesta. Osa virastoista ja laitoksista koki, että tukea ei saatu aina tarpeeksi ja neuvoa kysyessä ei osattu auttaa, jonka virastot ja laitokset kokivat johtuvan maksullisen toiminnan osaamistason heikkoudesta ylemmillä tahoilla.

Mahdollisen osaamistason heikkous voi johtua muun muassa valtion maksullisen toiminnan ja maksupolitiikan käsitteiden vakiintumattomuus ja niiden vähäinen yhtenäinen ja johdonmukainen käyttäminen, joka olisi tavoiteltavaa toiminnan ja ohjauksen tehokkuuden kannalta. Voidaan siten todeta, että valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa yhtenä heikkoutena voidaan havaita olevan terminologinen ohjaus. Terminologinen ohjaus suuressa ohjausorganisaatiossa on välttämätön toiminnan tehokkuuden lisäämisessä. Valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatiota voidaan pitää suurena ohjausorganisaationa, jolloin terminologisen ohjauksen täytyisi saada suurempi rooli valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa.

Tutkielmassa valittiin yksi hallinnonala, jossa on tehty vuosina 2014–2015 suurempia organisaatiomuutoksia, esimerkiksi MMM-Tike on siirtynyt vuonna 2015 Maanmittauslaitokselle ja Luonnonvarakeskukselle sekä MTT on siirtynyt kokonaisuudessaan Luonnonvarakeskukseen. Tutkielman aikana havaittiin organisaatiomuutosten vaikuttavan valtion maksullisen toiminnan ohjaukseen muun muassa siten, että vanhoja maksuasetuksia ja ohjeistuksia ei ollut päivitetty, koska virastoissa ja laitoksissa odotettiin organisaatiomuutoksia ja niiden toteutumista. Voidaan siis havaita organisaatiomuutosten vaikuttavan virastoihin ja laitoksiin, eli kyseiset tahot passivoituvat toiminnassaan, kun tulee tietoa mahdollisista organisaatiomuutoksista.

Valtion maksullisen toiminnan ohjaukseen havaittiin myös vaikuttavan ohjattavan tahon, eli viraston ja laitoksen maksullisen toiminnan volyymi. Tutkielmassa pystyttiin selkeästi havaitsemaan, että ohjauksen volyymi on suorassa yhteydessä maksullisen toiminnan volyymiin. Ministeriön ohjaus virastoon ja laitokseen oli vähäistä, jos kyseisen viraston ja laitoksen maksullinen toiminta oli vähäistä.

Voidaan todeta, että maksullisen toiminnan volyymin suhde ohjauksen tasoon on rationaalista, mutta maksullisen toiminnan kehittämisen näkökulmasta asiaa ei ole enää rationaalista.

Haastatteluissa tuotiin esiin myös yhteistyön merkitys ja ylemmillä ohjaustahoilla toivottiin yhteistyön kasvavan ja erityisesti poliittisella taholla toivottiin yhteistyön kasvavan etenkin hallinnonalojen välillä. Virastojen ja laitosten välillä havaittiin haastattelujen perusteella yhteistyön kasvaneen, mutta hallinnonalojen välillä yhteistyön kasvaminen on nähty hyvin suppeana. Maa- ja metsätalousministeriö on edesauttanut omalla hallinnonalaan virastojen ja laitosten välistä yhteistyötä perustaessa yhteistyöryhmän, eli ministeriö on ottanut vetovastuun yhteistyön kehittämisessä omalla hallinnon-alalla. Suuressa ohjausorganisaatiossa yhteistyön kasvamisen yhtenä edellytyksenä voidaan pitää jonkin tahon tehtävänä ottaa vetovastuu yhteistyön kasvattamisesta ja ottaa alemmat tahot mukaan yhteistyön suunnitteluun. Maa- ja metsätalousministeriön esimerkkiä yhteistyön kasvattamisesta voidaan viedä myös muilla hallinnonaloille. Selkeänä kehityskohteena voidaan nähdä myös hallinnonalojen välinen yhteistyö, jota poliittinen taho toivoi.

Ohjauskeinojen painotus maksullisen toiminnan ohjauksessa painottui selkeästi normi- ja sääntöohjauskeinoihin. Informaatio-ohjauskeino havaittiin myös melko vahvana ohjauskeinona valtion maksullisessa toiminnassa. Keskivahvoina ohjauskeinona havaittiin arviointitieto-, kontrolli- ja talousohjauskeinot. Myös organisointi- ja rakenneohjauskeinot havaittiin vaikuttavan osaltaan, mutta rekrytointi- ja tulosohtauskeinot olivat tutkielman näkökulmasta vähäisimmät havaintojen määrällä tarkasteltuna. Haastattelujen perusteella tulosohtauskeinoa pidettiin selkeänä, yksinkertaisena ja vaikuttavana ohjauskeinona valtion maksullisessa toiminnassa, jolloin voidaan tehdä johtopäätös, että tulosohtauskeino on merkittävä ohjauskeino sääntö-, normi- ja informaatio-ohjauskeinojen rinnalla. Voidaan myös todeta, että moniin ohjauskeinoihin sisältyy kirjallisia ohjausmateriaaleja, joita on valtion maksullisen toiminnan ohjauksessa suuri määrä. Maksulliseen toimintaan liittyvien tärkeiden kirjallisten ohjausmateriaalien ohjausvoima heikkenee merkittävästi, koska suuri määrä kirjallista ohjausmateriaalia vaikeuttaa ohjeistuksen kokonaiskuvan hahmottamista.

Suuren määrän ohjauskeinojen ja kirjallisten ohjausmateriaalien käyttäminen luo haasteita selkeälle valtion maksullisen toiminnan ohjaukselle ja tehokkaalle toiminnalle. Kaksi tärkeää kysymystä nousee esille, eli hallitaanko missään ohjauskeinojen kokonaisuutta ja tiedostetaanko erilaisten ohjauskeinojen käyttäminen valtion maksullisessa toiminnassa ja sen ohjauksessa. Suuressa ohjausorganisaatiossa tärkeää on ohjauskeinojen kokonaisuuden hallitseminen ja niiden tiedostettu käyttäminen, jolloin selkeä ja tehokas ohjaus olisi mahdollista, jolloin asetetut tavoitteet saavutettaisiin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että valtion maksullisen toiminnan ohjausorganisaatio on melko selkeä ja ohjausta havaitaan. Ohjauksen taso riippuu paljon hallinnonalasta ja ministeriön ohjauksesta. Poliittisen tahon ohjaus on jokseenkin suppeaa. Itseohjautuvuutta pidettiin suuressa roolissa valtion maksullisessa toiminnassa. Valtion maksupolitiikka nähdään tutkielman perusteella olevan vielä melko epäselvä monelle eikä monella taholla ymmärretä valtion maksullisen toiminnan ohjauksen tarpeellisuutta. Valtion maksullinen toiminta ja sen ohjaus voivat mahdollisesti tulevaisuudessa kokea muutoksia erityisesti maksullisen toiminnan volyymin kasvun johdosta.

LÄHTEET

- Ahlstedt, L., Jahnukainen, I. & Vartola, J.** 1974. Organisaatio ohjausjärjestelmän julkisessa hallinnossa. Ekonomisarja. Espoo. Weilin+Göös.
- Ahokas, N.** 2012. Yrityksen sisäinen valvonta. Jyväskylä. Edita Publishing Oy.
- Ahonen, P.** 1985. Hallinnon arvioinnin lähestymistapoja. Helsinki. Valtiovarainministeriö. Järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus.
- Ahonen, P. & Tiihonen S.** 1985. Valtion harjoittamaa ohjausta ja valvontaa koskevan ajattelun kehityksestä: erityisesti suunnitteluperiaatteiden ja valtiontalouden tarkastusperiaatteiden muutoksesta itsenäisyyden aikana. Helsinki. Valtion koulutuskeskus.
- Anttila, P.** 2007. Realistinen evaluaatio ja tuloksellinen kehittämistyö. Hamina. AKATIIMI Oy.
- Baier, V.E., March, J.G. & Saetren, H.** 1988. Implementation and ambiguity. Teoksessa Decisions and organizations, 150–166. (toim.) March, J.G. Cambridge, Massachusetts. Basil Blackwell.
- Bemelmans, M-L., Rist, R.C. & Vedung, E.** (toim.) 1998. Carrots, sticks & sermons: Policy instrument & their evaluation. New Brunswick. Transaction Publishers.
- Birnbaum, R.** 1989, How colleges work: The Cybernetics of academic organization and leadership. San Francisco. Jossey-Bass.
- Carlsson L.** 1993. Samhällens oregerlighet. Organisering och policyproduktion i näringspolitiken. Symposion Graduale. Stockholm/Stehag.
- Cilliers, P.** 1998. Complexity and Postmodernism. Routledge.
- Clark, B.R.** 1983. Th Higher education system: Academic organization in cross-national perspective. Berkley, Los Angeles, London. University of California Press.
- Clarke, A. & Dawson, R.** 1999. Evaluation research. An Introduction to principles, methods and practice. London. SAGE Publications Ltd.
- Clegg, S.** 1979. The Theory of power and organization. London. Routledge & Kegan Paul.
- Denhardt, R.B.** 2000. Theories of public organization. Forth Worth, Philadelphia, San Diego, New York, Orlando, Austin, San Antonio, Toronto, Montreal, London, Sydney, Tokoy. Harcourt Brace College Publishers.
- van der Doelen, F.C.J.** 1998. The ”Give-and-take” Packaging of policy instruments: Optimizing legitimacy and effectiveness. Teoksessa Policy instruments: Typologies and theories, Vedung, E. Teoksessa Carrots, sticks & sermons, Bemelmans, M-L., Rist, R.C. & Vedung, E. (toim.). New Brunswick. Transaction Publishers.
- Elmore, R.** 1978. Organizational models of social program implementation. Public Policy 26: 2, 185–228.

- Elmore, R.** 1982. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. Teoksessa Walter Williams (ed.), *Studying implementation: Methodological and administrative Issues*, 18–35.
- Elmore, R.** 1985. Forward and Backward mapping: Reversible logic in the analysis of public policy. Teoksessa Hanf, K. & Toonen, T.A.J. (ed.), *Policy implementation in federal and unitary systems*. Martinus Nijhoff. Dordrecht, 33–70.
- Eriksson, R.** (toim.) 1995. Taloudellisen ohjauksen vaihtoehtoja – Perusterveydenhuollon Tuote-projektin raportti 2. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.
- Felbinger, C.L.** 1989. The Process of Evaluation. Teoksessa *Evaluation in Practice. A Methodological Approach*. (toim.) Bingham, R.D. & Felbinger, C.L. London. Longman Inc.
- Goggin, M.** 1986. The "Too few cases/Too many variables" problem in implementation research. *Western Political Quarterly* 38:328–347.
- Goggin, M.** 1987. Policy design and the politics of implementation: The Case of child health care in American States. Knoxville, TN. University of Tennessee Press.
- Gulick, L.H.** 1977. Notes on the theory of organization. Teoksessa: *Perspectives on public bureaucracy. A reader on organization*, 21–50. Kramer, F.A. 2th Edition. Cambridge, Massachusetts. Winthrop Publishers Inc.
- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P.** 2007. Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes.
- Hietaniemi-Virtanen, N.** 2002. Onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa? Kuntien perusopetusmenojen supistamistavoitteet ja niiden toimeenpano valituissa tapauksissa 1990-luvulla. Vaasa. Vaasan yliopisto, Hallintotiede.
- Hiironniemi, S.** 1992. Tuloksellisuuden arviointi. Helsinki.
- Hjern, B., Hanf, K. & Porter, D.** 1978. Local Networks of manpower training in the FRG and Sweden. *Interorganizational policymaking*. London. Sage.
- Hjern, B. & Porter, D.** 1981. Implementation structures: A New unit of administrative analysis. *Organization Studies* 2: 211–227.
- Hood, C.** 1983. The Tools of government. London. MacMillan Press.
- Jalava, J., Eräsaari, R., Kangas, R., Kantasalmi, K., Niska, T., Raiski, S., Sevänen, E., Syrjänen, J., Virtanen, M. J. & Ylä-Anttila, T.** 2013. Yhteiskunnan järjestelmät – Niklas Luhmannin ajattelu. Tallinna. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Jalonen H.** 2006. Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä. *Politiikka* 48 (2), 115–126.
- Jane, J-E.** 2000. *New Public Management*. London & New York. Routledge.
- Junninen, M-L.** 2008. Toimiiko terveydenhuoltoalue? Tutkimus Mäntän seudun terveydenhuoltoalueen perustamisen taustoista ja vaikutuksista. Tampereen yliopisto. Vaajakoski. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kast, F. E. & Rosenzweig, J. E.** 1972. General systems theory: applications for organization and management. *Academy of Management Journal* 15:4, (December).

- Kelly, M. J.** 2004. Qualitative evaluation research. Teoksessa *Qualitative Research Practice*. (toim.) Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J.F. & Silverman, D. London. SAGE Publications Ltd.
- Kettunen, P.** 1995. Toimeenpanon pluralistiset piirteet: dilemma hallinnon tutkimuksessa. *Hallinnon tutkimus* 14:2, 89–99.
- Kivelä, J.** 2010. Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka? Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Knoepfel, P. & Weidner, H.** 1982. ”A Conceptual framework for studying implementation,” in the implementation of pollution control programs, (ed.) by Downing, P. & Hanf, K. Tallahassee: Policy Sciences Program.
- Kotkas, T. & Lindroos-Hovinheimo, S.** (toim.) 2010. Yhteiskuntateorioiden oikeus. Epistemesarja. Helsinki. Tutkijaliitto.
- Lahti, S. & Salminen, T.** 2008. Kohti digitaalista taloushallintoa: Sähköiset talouden prosessit käytännössä. Helsinki. WSOY pro.
- Lehto, J., Ashorn, U., Solin, P. & Teevonen-Goncalves, L.** 2006. Terveyspolitiikan tutkimuksesta tiedettä. *Sosiaalilääketieteen aikakauslehti* 2006/43. 85–87.
- Lipsky, M.** 1980. Street-level bureaucracy dilemmas of the individual in public services. New York. Russel Sage Foundation.
- Luentomateriaali 1, VM 2012.** Valtiovarainministeriö, Budjettiosasto. Neuvotteleva virkamies, Ijäs, N. Luento 19.11.2012. Talousarvio – Poimintoja laadintaprosessista, rakenteesta, budjettiperiaatteista, määrärahoista ja valtuuksista. Tampereen yliopisto. Tekijän hallussa, Tampere.
- Lundquist, L.** 1987. Implementation Steering. An Actor-Structure Approach. Lund. Studentlitteratur.
- Lundquist, L.** 1992a. Förvaltning, stat och samhälle. Lund. Studentlitteratur.
- Lundquist, L.** 1992b. Vilka egenskaper bör våra politiker ha? Teoksessa Stolpe, Claus & Ståhlberg, Krister (toim.), Professioner, politik och förvaltning. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning. Åbo. Åbo Akademi.
- Majone, G. & Wildavsky, A.** 1979. Implementation as Evolution. Teoksessa Pressman, J. & Wildavsky, A. (toim.), Implementation. University of California Press. Second expanded edition.
- Maynz, R.** 1993. Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm. Teoksessa *Modern governance. New government-society interactions*, 9–20. (toim.) Kooiman, E.J. London, California, New Delhi. SAGE Publications.
- Morgan, G.** 2006. Images of Organization. Sage Publications. London: Thousand Oaks.
- Myllyntaus, O.** 2002. Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehitysuuntia. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.
- Möttönen, S.** 1997. Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden vä-

listä tehtäväjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Helsinki. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 86.

O'Toole, L.J. Jr. 1986. Policy recommendation for multi-actor implementation: An assessment of the field. *Journal of Public Policy* 6: 181–210.

Otley, David T. 1980. The contingency theory of management accounting: Achievement and prognosis. *Accounting, Organizations and Society* Vol. 5. No. 4. 413–428.

Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. 2002. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus – Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19.

Pietiläinen, V. 2010. Johtajan ammatillisten kompetenssien profiloituminen kompleksisessa toimintaympäristössä – tapausesimerkkinä opetustoimen alaiset oppilaitosorganisaatiot. Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Rovaniemi. Lapin yliopistokustannus.

Pressman, J.L. & Wildavsky, A. 1984. Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkley: University of California Press.

Rekilä, E. 2006. Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä. Vaasan. Vaasan yliopisto, hallintotiede.

Rist, R.C. 1998. Choosing the right policy instrument at the right time: The Contextual challenges of selection and implementation. Teoksessa *Policy instruments: Typologies and theories*, Vedung, E. Teoksessa *Carrots, sticks & sermons*, Bemelmans, M-L., Rist, R.C. & Vedung, E. (toim.). New Brunswick. Transaction Publishers.

Rothstein, B. (toim.) 1991. Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem. Stockholm. SNS Förlag.

Routamaa, V. 1976. Yritysorganisaatio eri teorioiden ja organisaatiomuotojen näkökulmasta. *Opetusmonisteita* No 8 (Liiketaloustiede 3). Vaasa. Vaasan kauppakorkeakoulun julkaisuja.

Saatsi, A. 2005. Metaklusteri – Systemiteoreettinen näkökulma yrityksen, klusterin ja seudun menestystekijöihin Ylä-Savossa. Vaasa. Vaasan yliopisto.

Sabatier, P.A. 1986a. What can we learn from implementation research? Teoksessa Kaufman, F-X., Majone, G., Ostrom, V. & Wirth, W. 1986. (edit) *Guidance, control, and evaluation in the public sector*. The Bielefeld Interdisciplinary Project. New York. Berlin: Walter de Gruyter. 313–325.

Sabatier, P.A. 1986b. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A Critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy* 6:1:21–48.

Salamon, L.M. (toim.) 1989. Beyond privatization. The Tools of government action. Washington, D.C. The Urban Institute Press.

Salminen, A. 2004. Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki. Edita.

Salminen, M. (toim.), 2005. Tulosohtauksen käsikirja. Helsinki. Valtiovarainministeriö. Julkaisuja 2/2015.

- Sarala, U.** 1988. Kohti oppivaa organisaatiota: Aikuiskoulutus organisaatiossa. Helsinki. Helsingin yliopisto.
- Sihvonen, M.** 2006. Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Tampereen yliopisto. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Simon, H.A.** 1982. Päätöksenteko ja hallinto. Suom. Rajala, P. 2. painos. Espoo. Weilin & Göös.
- Sinkkonen, S. & Kinnunen, J.** 1994. Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopio. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 22.
- Sulkunen, P.** 2005. Vaikuttavuus arviointitutkimuksen rivien välissä. Teoksessa Tutkimus menetelmien pyörteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. (toim.) Räsänen, P., Anttila, A-H & Melin, H. Jyväskylä. PS-kustannus. Juva: WS Bookwell Oy.
- Teittinen, T.** 1985. Julkisten toimenpideohjelmien ominaisuudet ja toimeenpano-organisaatio. Kuopion yliopiston julkaisuja. Kuopio. Kuopion yliopisto.
- Temmes, M., Ahonen, P. & Ojala T.** 2002. Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi. Opetusministeriön julkaisuja 2002. (http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2002/liitteet/opm_0_koulhall_arv.pdf?lang=fi), katsottu 12.10.2015.
- Tiihonen, P. & Tihonen, S.** 1990. Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähyväiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Helsinki. Valtion painatuskeskus.
- af Ursin, K. & Heuru, K.** 1990. Kunnanjohtajan asema ja johtamisedellytykset. Tampere. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 3/1990.
- Van Horn, C.** 1978. Applied implementation research. Midwest Political Science Association. Chicago, IL.
- Van Vught, F.A.** 1989. Strategies and instruments of government. Teoksessa Governmental strategies and innovation in higher education, 21–46. (toim.) Van Vught, F.A. London. Jessica Kingsley.
- Vedung, E.** 1996. Informativa styrmedel. Uppsala. Uppsala Universitet.
- Vedung, E.** 2000. Public policy and program evaluation. New Brunswick, NJ. Transaction Publishers.
- Vilkki, B.** 2009. Strategiat hallinnan välineenä – Vesisuojelelun ohjaus ja toimeenpano case Kyrönjoessa. Väitöskirja. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Virtanen, P.** 2007. Arviointi – Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. 1.painos. Helsinki. Edita Prima Oy.
- Wilson, W.** 1992. Alkuperäinen 1887. The study of administration. Teoksessa Shafritz, J. & Hyde, A. (toim.). Classics of public administration. Wadsworth Publishing Company. Belmont, California.
- Winter, S.** 1987. Implementation from the top of bottom: Integrating implementation approaches. Paper for presentation at the Conference of the Nordic Association of the political science, 16–19 August 1987 in Copenhagen in the workshop on ”Guidance control and evaluation”.

Haastattelut:

Haastattelu 1, Maa- ja metsätalousministeriö. Neuvotteleva virkamies, Valli. 23.9.2014, Helsinki. Valtiontalouden tarkastusviraston hallussa, Helsinki.

Haastattelu 2, Maanmittauslaitos. Talousjohtaja, Manninen, hallintojohtaja, Hyytinen, Johtavat asiantuntijat, Viitanen, Kataja, Dalqvist & Leppäaho. 12.8.2014, Helsinki. Valtiontalouden tarkastusviraston hallussa, Helsinki.

Haastattelu 3, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. Liiketoiminnan kehityspäällikkö, Hoffrén & erityisasiantuntija, Tammisto. 18.8.2014, Jokioinen. Valtiontalouden tarkastusviraston hallussa, Helsinki.

Haastattelu 4, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. Tutkimusjohtaja, Harkki. 3.9.2014, Helsinki. Valtiontalouden tarkastusviraston hallussa, Helsinki.

Haastattelu 5, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus. Talouspäällikkö, Tiilimäki & talousyksikön päällikkö, Halme. 11.8.2014, Helsinki. Valtiontalouden tarkastusviraston hallussa, Helsinki.

Haastattelu 6, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus. Talouspäällikkö, Tiilimäki & talousyksikön päällikkö, Halme. 9.9.2014, Helsinki. Valtiontalouden tarkastusviraston hallussa, Helsinki.

Haastattelu 7, Valtiovarainministeriö. Budjettineuvos, Vallinheimo & neuvotteleva virkamies, Ijäs. 25.10.2012, Helsinki. Valtiontalouden tarkastusviraston hallussa, Helsinki.

Haastattelu 8, Valtiovarainministeriö. Budjettineuvos, Vallinheimo & budjettineuvos, Ijäs. 12.11.2014, Helsinki. Valtiontalouden tarkastusviraston hallussa, Helsinki.

Haastattelu 9, Valtiokonttori. Taloushallintoasiantuntija, Halonen. 5.12.2012, Helsinki. Valtiontalouden tarkastusviraston hallussa, Helsinki.

Haastattelu 10, Valtiovarainvaliokunta. Puheenjohtaja, Sasi, Saarinen, Soininvaara & Uotila. 2.9.2014, Helsinki. Valtiontalouden tarkastusviraston hallussa, Helsinki.

Säädökset:

Asetus valtion talousarviosta. (1243/1992)

Kiinteistörekisterilaki. (392/1985)

Laki kiinteistötoimitusmaksusta. (558/1995)

Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestys. (695/2012)

Suomen perustulaki. (731/199)

Valtioneuvoston ohjesääntö. (262/2003)

Valtion maksuperustelaki. (150/1992)

Valtion maksuperusasetus. (211/1992)

Valtiovarainministeriön työjärjestys. (966/2005)

Muut asiakirjat ja raportit:

Eduskunnan työjärjestys (40 v. 2000/1999)

MML työjärjestys (1391/2014)

MMM-Tike työjärjestys 54/150/2013. Saatu sähköpostitse Luonnonvarakeskukselta 8.11.2015. Tekijän hallussa, Tampere.

MTT työjärjestys 25.5.2012. Saatu sähköpostitse Luonnonvarakeskukselta 10.11.2015. Tekijän hallussa, Tampere.

Organisaatiokaaviot:

Valtioneuvoston kanslian organisaatio. (http://vnk.fi/documents/10616/1457236/VNK_organisaatiokaavio_01062015_FI.pdf/c41c5e34-fa22-4fb8-9bdf-da5c63189bb1), katsottu 10.12.2015.

Eduskunnan organisaatio. (<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/Organisaatio/Sivut/default.aspx>), katsottu 10.12.2015.

Valtiovarainministeriön organisaatio. (http://vm.fi/documents/10623/1214660/Organisaatiokaavio_14082015/ccc55669-39f3-47f1-8892-6d121ff2ec18), katsottu 10.12.2015.

Valtiokonttorin organisaatio. (http://www.valtiokonttori.fi/fi-fi/Tietoa_Valtiokonttorista/Toimintaymparisto_ja_organisaatio/Organisaatiomme), katsottu 10.12.2015.

Maa- ja metsätalousministeriön organisaatiokaavio. (<http://www.slideshare.net/mmmvies-tinta/mmm-n-organisaatiokaaviosuomi-53543181>), katsottu 10.12.2015.

Maksullinen toiminta 2011. Tuotot suoritteista hallinnonaloittain. Valtiokonttori. Raportti 2011. (http://www.netra.fi/ibmcognos/cgi-bin/cognosisapi.dll?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=XSSSTART*2fcontent*2fpackage*5b*40name*3d*27Netra*27*5d*2ffolder*5b*40name*3d*27Julkinen*20Netra-palvelu*27*5d*2ffolder*5b*40name*3d*27Talousraportointi*27*5d*2ffolder*5b*40name*3d*27Tietojen*20analysointi*27*5d*2freport*5b*40name*3d*27Maksuperustelain*20mukaiset*20liiketaloudelliset*20ja*20julkisoikeudelliset*20suoritteet*20sek*c3*a4*20erityislakien*20mukaiset*20suoritteet*202011*27*5dXSSSEND&ui.name=XSSSTARTMaksuperustelain*20mukaiset*20liiketaloudelliset*20ja*20julkisoikeudelliset*20suoritteet*20sek*c3*a4*20erityislakien*20mukaiset*20suoritteet*202011XSSSEND&run.outputFormat=&run.prompt=true&CAMUsername=guestuser&CAMPassword=guestuser&cv.header=false&cv.toolbar=false), katsottu 3.11.2015.

Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatiminen. Valtiokonttori. Määräys Dnro VK 529/03/2010. 11.1.2001. (<http://www.valtiokonttori.fi/kasikirja/public/download.aspx?ID=82173&GUID=%7BE3553A6B-DB03-48B1-8E2E-D5C0FEEBBBAB%7D>), katsottu 9.10.2015.

Ministerin käsikirja 9/2015. Valtiokonttori. Hallituksen julkaisusarja 9/2015. (<http://vnk.fi/documents/10616/1095776/Ministerin+k%C3%A4sikirja+2015/07302242-b280-4d8e-87ce-e0414499f2f8>), katsottu 9.12.2015.

Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta. (http://www.valtiokonttori.fi/fi-fi/Tietoa_Valtiokonttorista/Julkaisut_ja_tilastot/Julkaisut/Talousjohtamisen_tukeminen/Valtion_maksullinen_toiminta), katsottu 3.11.2015.

Työryhmämuistio MMM 2003:20. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maksupolitiikkatyöryhmän muistio, Helsinki 2003. (<http://docplayer.fi/1619143-Tyoryhmamuistio-mmm-2003-20-maa-ja-metsatalousministerion-hallinnonalan-maksupolitiikkatyoryhman-muistio.html>), katsottu 7.12.2015.

Valtiokonttorin tiedote 1.1.2014. Valtion kirjanpitoyksiköt, virastot ja laitokset sekä talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot 1.1.2014. Dnro VK/127/00.01/2014. (<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:j2sjICjdYxEJ:www.valtiokonttori.fi/kasikirja/public/download.aspx%3FID%3D88904%26GUID%3D%257B90613E5F-95A2-4541-89A2-8762E0C9BF9A%257D+%&cd=2&hl=fi&ct=clnk&gl=fi>), katsottu 5.11.2015.

Valtioneuvoston määräys 2002. Asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa, MT 0201/3.1.2002. Kohdat 2.2.8. ja 3.4.3. (<http://vm.fi/documents/10623/307577/Valtioneuvoston+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ys+asioiden+k%C3%A4sittelyst%C3%A4+valtioneuvoston+raha-asiainvaliokunnassa,+ajantasainen+versio/9e9629b9-cde3-46f9-977b-40612b019b2b>), katsottu 5.11.2015.

Valtioneuvoston päätös 2012. Asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa, muut. 15.11.2012. Kohta 2.2.8. (<http://vm.fi/documents/10623/307577/Valtioneuvoston+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+asioiden+k%C3%A4sittelyst%C3%A4+valtioneuvoston+raha-asiainvaliokunnassa+annetun+valtioneuvoston+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4yksen+muuttamisesta/fe5fa825-6f1e-4235-8cb4-99c8b90fa5e9>), katsottu 5.11.2015.

Valtion maksullinen toiminta 2011 (Netra-raportti). (http://www.netra.fi/ibmcognos/cgi-bin/cognosisapi.dll?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=XSSSTART*2fcontent*2fpackage*5b*40name*3d*27Netra*27*5d*2ffolder*5b*40name*3d*27Julkinen*20Netra-palvelu*27*5d*2ffolder*5b*40name*3d*27Talousraportointi*27*5d*2ffolder*5b*40name*3d*27Tietojen*20analysointi*27*5d*2freport*5b*40name*3d*27Maksuperustelain*20mukaiset*20liiketaloudelliset*20ja*20julkisoikeudelliset*20suoritteet*20sek*c3*a4*20erityislakien*20mukaiset*20suoritteet*202011*27*5dXSSSEND&ui.name=XSSSTARTMaksuperustelain*20mukaiset*20liiketaloudelliset*20ja*20julkisoikeudelliset*20suoritteet*20sek*c3*a4*20erityislakien*20mukaiset*20suoritteet*202011XSSSEND&run.outputFormat=&run.prompt=true&CAMUsername=guestuser&CAMPassword=guestuser&cv.header=false&cv.toolbar=false), katsottu 4.11.2015.

Valtion maksupolitiikka 2015. Naumanen, K & Oksanen E. Tuloksellisuustarkastuskertomus. 11/2015 (http://www.valtiokonttori.fi/fi-fi/Tietoa_Valtiokonttorista/Julkaisut_ja_tilastot/Julkaisut/Talousjohtamisen_tukeminen/Valtion_maksullinen_toiminta), katsottu 5.11.2015.

Valtion taloushallinnon kokonaisarkkitehtuuri – Valtiokonttorin raportti 28.1.2015.

(<http://www.valtiokonttori.fi/download/noname/%7B9F7A9033-DD7E-4FB3-BEF9-F3D47B321D40%7D/90973>), katsottu 7.12.2015.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan maksupolitiikasta – maksuperustelain soveltamisesta hallinnonalalla. 8/2001. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita, Budjettiosasto, Helsinki. (https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/4100/4101_fi.pdf), katsottu 23.10.2015.

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. Helsinki. 23.3.2011.

(<http://vm.fi/documents/10623/307577/Valtiovarainministeri%C3%B6n+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ys+toiminta-+ja+taloussuunnittelusta+sek%C3%A4+kehys-+ja+talousarvioehdotusten+laadinnasta/65420e1c-a059-4374-86f7-8ca5d612b360>), katsottu 23.10.2015.

Verotulot vuosina 1990-2014. (<https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Verotuotot/>), katsottu 18.12.2015.

Tilintarkastuskertomukset:

MMM-Tike tilintarkastuskertomus 2014. (<https://www.vtv.fi/files/4628/053.pdf>), katsottu 5.11.2015.

MTT tilintarkastuskertomus 2014. (<https://www.vtv.fi/files/4623/052.pdf>), katsottu 2.12.2015.

Tilinpäätökset:

MMM-Tiken tilinpäätös 2007. (http://www.mmm.fi/attachments/mmm/talous/suunnittelun_ja_seurannan_asiakirjat/69Da2GSq4/Tiliviraston_tilinpäätös_vuodelta_2007_M32682.pdf), katsottu 4.11.2015.

MMM-Tiken tilinpäätös 2008. (http://www.mmm.fi/attachments/mmm/talous/suunnittelun_ja_seurannan_asiakirjat/69Da1NyKK/Tiliviraston_tilinpäätös_vuodelta_2008_M54219.pdf), katsottu 4.11.2015.

MMM-Tiken tilinpäätös 2009. (http://www.mmm.fi/attachments/mmm/talous/suunnittelun_ja_seurannan_asiakirjat/69Da0Y6PE/Tiliviraston_tilinpäätös_vuodelta_2009_M72059.pdf), katsottu 4.11.2015).

MMM-Tiken tilinpäätös 2010. ([http://www.mmm.fi/attachments/mmm/talous/suunnittelun_ja_seurannan_asiakirjat/69DZzmB1Q/Kirjanpitoyksikon_tilinpaa-
tos_2010_M94778.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/mmm/talous/suunnittelun_ja_seurannan_asiakirjat/69DZzmB1Q/Kirjanpitoyksikon_tilinpaa-
tos_2010_M94778.pdf)), katsottu 4.11.2015.

MMM-Tiken tilinpäätös 2011. ([http://www.mmm.fi/attachments/mmm/talous/suunnittelun_ja_seurannan_asiakirjat/69DZysFHP/Kirjanpitoyksikon_tilinpaa-
tos_2011_M114408.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/mmm/talous/suunnittelun_ja_seurannan_asiakirjat/69DZysFHP/Kirjanpitoyksikon_tilinpaa-
tos_2011_M114408.pdf)), katsottu 4.11.2015.

MMM-Tiken tilinpäätös 2012. ([http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/tike_tilinpaa-
tos_2012.pdf](http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/tike_tilinpaa-
tos_2012.pdf)), katsottu 4.11.2015.

MMM-Tiken tilinpäätös 2013. ([http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/tike_tilinpaa-
tos_2013.pdf](http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/tike_tilinpaa-
tos_2013.pdf)), katsottu 4.11.2015.

MMM-Tiken tilinpäätös 2014. ([http://www.mmm.fi/attachments/mmm/talous/suunnittelun_ja_seurannan_asiakirjat/1knNMEUwN/Maa-_ja_metsatalousministerion_kirjanpitoyksikon_tilinpaa-
tos_2014.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/mmm/talous/suunnittelun_ja_seurannan_asiakirjat/1knNMEUwN/Maa-_ja_metsatalousministerion_kirjanpitoyksikon_tilinpaa-
tos_2014.pdf)), katsottu 4.11.2015.

LIITTEET

Liite 1: Valtion maksullisessa toiminnassa havaitut ohjauskeinot

Valtion maksullisessa toiminnassa esiintyneet ohjauskeinot:

Normiohjaus (yleinen)	Normiohjaus (substanssi)
Sääntöohjaus (yleinen)	Sääntöohjaus (substanssi)
Talousohjaus (yleinen)	
Rekrytointiohjaus (yleinen)	
Organisointiohjaus (yleinen)	
Rakenneohjaus (yleinen)	
Informaatio-ohjaus (yleinen)	
Arviointitieto-ohjaus (yleinen)	
Tulosohjaus (yleinen)	
Ohjelmaohjaus (yleinen)	
Kontrolliohjaus (yleinen)	

Kuva 18. Valtion maksullisessa toiminnassa havaitut ohjauskeinot pääotsikoittain.

Taulukko 4. Valtion maksullisessa toiminnassa havaitut ohjauskeinot yksityiskohtaisesti.

Normiohjaus: (yleis)
EU:n sääntely
Valtion maksuperustelaki (150/1992):
<ul style="list-style-type: none"> - 4 Luku, 12 a § <ul style="list-style-type: none"> - VM (Yleisohjausvaltuutus) - 3 luku 8 §, 9 §, 10 §

<ul style="list-style-type: none"> - Ministeriön ja viranomaisen toimivalta sekä erityiset virastot ja laitokset
Valtion maksuperusasetus (211/1992): <ul style="list-style-type: none"> - 1 § 2 momentti - VK voi antaa tarkempia ohjeita
Laki valtion talousarviosta (423/1988): <ul style="list-style-type: none"> - 1 luku 12 § - 15§ 2 momentti (laskentatoimen järjestämisen osalta) - 16§ (laskentatoimen järjestämisen osalta)
Asetus valtion talousarviosta (1243/1992): <ul style="list-style-type: none"> - 2 luku 10 § (sääntelee ministeriöiden velvollisuudesta laatia monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma) - 11§ ja 13§ (tavoitteiden asettamisessa) - 55§ (laskentatoimen järjestämisen osalta) - 65 § kohta 2, 5a § 2 momentti, 66g § 1 momentti (Kpy:n tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää)
Valtioneuvoston ohjesääntö. (262/2003): <ul style="list-style-type: none"> - 17 § 2 kohta, VM (valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu esimerkiksi maksupolitiikan ja maksujen yleiset perusteet) - 6 § 9 kohta, Valtioneuvoston ratkaistavissa laissa tai asetuksissa säädettyt asiat ovat esimerkiksi maksuja ja maksuperusteita koskevat asiat. - 3 §, kohdat 11–12, VN - 10 § ja 11 §, Ministeriöt - 28 §, Talouspoliittinen ministerivaliokunta (valtioneuvosto)
Valtioneuvoston ohjesäännön asetus (muut. 777/ 2011): <ul style="list-style-type: none"> - 27 §, Raha-asiainvaliokunta - 28 §, Talouspoliittinen ministerivaliokunta (valtioneuvosto)
Työjärjestykset:

- (966/2005; muut. 1271/2011) Valtiovarainministeriön työjärjestys 4 §
 - budjettiosasto valmistelee asiat, jotka koskevat mm. – 4) valtion maksujen yleisiä perusteita ja toiminnan maksullisuutta; sekä Valtiovarainministeriön työjärjestyksen 5 § mukaan vero-osasto valmistelee asiat, jotka koskevat mm.– 3) veroja ja veronluontoisia maksuja;
 - VM (VMn budjettiosasto valmistelee asioita, jotka koskevat valtion maksujen yleisiä perusteita ja toiminnan maksullisuutta.)
- (17.12.1999/40 v. 2000) Eduskunnan työjärjestys 7 §, (Talous-, valtiovarain- ja tarkastusvaliokunta)
- (17.12.1999/40 v. 2000) Eduskunnan työjärjestys 6 § kohta 2, (Puhemiesneuvosto (ohjaa valiokuntia))
- (695/2012) Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestys

Normiohjaus: (substanssi)

Suomen perustuslaki (731/1999):

- 81 § 2 momentti (Maksuista säädetään lailla, maksujen keräämiseen on oikeus)

Valtion maksuperustelaki (150/1992):

- MPL muutettu kuusi kertaa sen antamisen jälkeen (348/1994; 749/1996; 961/1998; 721/2000; 546/2006 ja 607/2007).

Valtion maksuperusasetus (211/1992):

- Säädetään suoritteen omakustannusarvoon luettavista kustannuksista

Erityislainsäädäntö:

- Maanmittauslaitos: laki uusjakojen tukemisesta (24/1981), huom.kumottu 1.1.2015
- Maanmittauslaitos: kiinteistörekisterilaki (392/1985)
- Maanmittauslaitos: laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta (453/2002)
- Maanmittauslaitos: kiinteistönmuodostamislakiin (554/1995) ja -asetukseen (1189/1996)
- Kaikki kirjanpitoyksiköt: laki metallirahasta (216/1998)

Maksuasetukset (virastojen ja laitosten)

Sääntöohjaus: (yleinen)
Käsikirja (asiakaspalvelijoiden käytössä virastossa ja laitoksessa)
Taloussäännöt (Organisaatiossa)
Soveltamisohje (Talon sisäinen ohjeistus)
Työjärjestykset: <ul style="list-style-type: none"> - Maanmittauslaitoksen työjärjestys (1279/2013) - Maa- ja metsätalousministeriö tietopalvelukeskuksen työjärjestys (kansiossa) - Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus työjärjestys(kansiossa)
Valtiokonttorin ohjeet: <ul style="list-style-type: none"> - Määräys: Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatiminen 2011 - Ohje: Toimintakertomuksen laatiminen 2010 - Valtiokonttorin määräyksen (364/03/2005; 19.12.2005), Maksullisen toiminnan ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmien laatiminen. - Valtiokonttorin määräyksen (Dnro VK/1077/00.01/2014), Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatiminen - Raportti: Valtion taloushallinnon suunnittelu
MMM:n ohjeet: <ul style="list-style-type: none"> - Ohjausdokumentti TAE:n laatimiseksi 2012 - MMM:n määräys tulossopimusrungosta (2015→) - MMM:n budjettiohjaus: maksullisen toiminnan esittämisen muoto
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maksupolitiikkatyöryhmän muistio <ul style="list-style-type: none"> - Työryhmämuistio MMM 2003:20. Helsinki 2003.
Valtiovarainministeriön hallinnonalan maksupolitiikasta – maksuperustelain soveltamisesta hallinnonalalla –työryhmämuistio <ul style="list-style-type: none"> - (sivu 54–57. Luku 5 Maksuasetusten valmistelusta)

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (VM:n budjetin laadintamääräykset)
<ul style="list-style-type: none"> - (kohta 7.12.15), - (kohta 7.12.19) - Kannattavuuslaskelmat
RV-määräys (Raha-asiainvaliokunta)
Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa,
<ul style="list-style-type: none"> - (kohdat 2.2.8. ja 3.4.3., TM 0201/3.1.2002)
Valtioneuvoston päätös asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa
<ul style="list-style-type: none"> - (muut. 15.11.2012) kohta 2.2.8.
Valiokuntaopas (Valiokuntien yleisohjeet)
Julkisen talouden suunnitelma (JTS-asiakirja)
<ul style="list-style-type: none"> - (Valtioneuvoston)
Ministerin käsikirja: (VK)
<ul style="list-style-type: none"> - Hallituksen julkaisusarja 9/2015
Sääntöohjaus: (Substanssi)
Hinnastot (Virastojen ja laitosten)
Palvelukuvastot (Virastojen ja laitosten)
Hinnoittelukäytännön ohjeet (Virastojen ja laitosten)
Talousohjaus:
Talousarvioesitys (VN)
Talousarvio (EK)
Lisätalousarvio (EK)
Oman toimintamomentin käyttö (Virastot ja laitokset)

Budjetointiratkaisut: (Virastot ja laitokset)
- mm. nettobudjetointi
Rahoituksen muoto: (Virastot ja laitokset)
- (mm. yhteistyörahoitus jne)
Rekrytointiohjaus:
Henkilöstön osaaminen (Virastot ja laitokset)
Valtion virka- ja työehtosopimus (Virastot ja laitokset)
Organisointiohjaus:
Alatyöryhmän perustaminen (Virastot ja laitokset, ministeriöt)
Yhteistyö muiden virastojen ja laitosten sekä ministeriöiden kanssa
- esim. Lynet-yhteistyö, jossa on mukana mm. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
Yhteistyöelimen perustaminen (Virastot ja laitokset, ministeriöt)
Yhtiöittäminen
- virastojen ja laitosten yhtiöittäminen
Projektikoodien käyttö
- erotellaan maksullinen toiminta muusta toiminnasta raportoinnissa
Rakenneohjaus:
Keskittäminen (Virastot ja laitokset)
- mm. budjetointi, erilaiset toimialueet jne.
Yhtiöittäminen
- virastojen ja laitosten yhtiöittäminen
Toimivallan muutokset (Ministeriöiden sisällä)

Järjestelmät
- erilaiset järjestelmät raportointiin
Hallinnonalan rajat
Informaatio-ohjaus:
Hallituksen esitykset (VN)
Mietintö: (Valiokunnat)
- Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta valtion maksuperustelaiksi, VaVM 1/1992.
Tiedote: (VK)
- Valtion kirjanpitoyksiköt, virastot ja laitokset sekä talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot 1.1.2014 (Luettelo valtion kirjanpitoyksiköistä ja ”Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan.”)
- Tilinpäätöksen laatiminen vuodelta 2012
Maksuasetusten perustelumuihistio (Virastot ja laitokset)
Strategia-asiakirjat (Virastot ja laitokset)
Johtoryhmän kokoukset (Virastot ja laitokset)
Sopimus- ja tarjouspohjat (Virastot ja laitokset)
Koulutukset (Virastot ja laitokset)
Toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS-asiakirja)
Tilinpäätökset (Virastot ja laitokset)
Valtion tilinpäätös
Netran tiedot:
- Netran tietojen seuranta, mm. virastojen ja laitosten maksutulojen kertymistä
Arviointitieto-ohjaus:

Raportit: <ul style="list-style-type: none"> - Selvitysmiesraportti (Maanmittauslaitos 2014) - Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maksupolitiikkatyöryhmän muistio (2003:20) - Väliraportointi (tulossopimusten) - Evaluointiraportti (noin 3–5 vuoden välein) - Valtiokonttorin loppuraportti: (Kustannuslaskennan kehittäminen (Kuke)) 28.1.2014. - VATT Valmisteluraportit (esim. 3 Julkisten organisaatioiden veroetuudet)
Selvitykset: <ul style="list-style-type: none"> - Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta (Valtiokonttorin laatima vuosittainen selvitys valtion maksullisesta toiminnasta) - Selvitys: Maanmittauslaitoksen hallinto- ja toimialuerakenteen kehittämiseksi. Valmistui 28. helmikuuta 2012. (Maa- ja metsätalousministeriö) - Selvitys valtion maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuden vajeesta. Muistio 24.1.2014. (Valtiokonttori)
Kysyntäennusteet (Virastot ja laitokset)
Asiakaskyselyt (Virastot ja laitokset)
Tilinpäätöskannanotot: <ul style="list-style-type: none"> - Ministeriöiden antamat tilinpäätöskannanotot
Kannanotot: (VM) <ul style="list-style-type: none"> - Valtiovarainministeriön antamat kannanotot Raha-asiainvalidiokuntaan maksuasetuksista
Ohjelmaohjaus:
Ohjelma: Hallinnonaloille oma maksupolitiikka: (VM) <ul style="list-style-type: none"> - Valtiovarainministeriön ohjeistusta kaikille ministeriöille, että jokaisen hallinnonalan on luotava omalle hallinnonalalleen oma maksupolitiikka

Tulosohjaus:
Tulossopimukset: <ul style="list-style-type: none"> - virastojen ja laitosten ja ministeriöiden väliset tulossopimukset
Keskustelut, palaverit: (Virastot ja laitokset sekä ministeriöt) <ul style="list-style-type: none"> - erityisesti tulosneuvotteluihin liittyvät keskustelut
Kontrolliohjaus:
Juristi kontrollina sopimuksille (Virastot ja laitokset)
Hyväksyntäkäytäntö: (Virastot ja laitokset) <ul style="list-style-type: none"> - Viraston ja laitoksen johto/ controller hyväksyvät mm. arvioidut tulot jne.
Tilintarkastuskertomukset (Valtiontalouden tarkastusvirasto)
Tuloksellisuustarkastuskertomukset: (Valtiontalouden tarkastusvirasto) <ul style="list-style-type: none"> - Valtion maksupolitiikka 11/2015 - Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut 129/2006
Erilliskertomukset eduskunnalle valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (Valtiontalouden tarkastusvirasto)
Valvonta: (VM) <ul style="list-style-type: none"> - Valtiovarainministeriö tarkastelee budjetin valmistelun yhteydessä maksullisen toimintaa
Sisäinen tarkastus (Virastot ja laitokset)

Liite 2: Haastattelut 2–6, Virastot ja laitokset, haastattelurunko

AIHEALUEET

- I. KIRJANPITOYKSIKÖN SUORITETUOTANNON SÄÄDÖSPERUSTA JA ANNETTU OHJAUS
- II. TOIMIVALTA, ORGANISOINTI JA RESURSSIT
- III. ANNETTU OHJAUS: SUORITETUOTANNON TAVOITTEET, TULOJEN JA MENOJEN ARVIOINTI JA BUDJETOINTI
- IV. VUODELLE 2012 ASETETUT TAVOITTEET, ARVIOIDUT MAKSULLISEN TOIMINNAN MENOT JA TULOT SEKÄ BUDJETOINTIMENETTELY
- V. MAKSUJEN TASO JA PERUSTEET
- VI. ASIAKKAAT JA SIDOSRYHMÄT
- VII. SUORITTEIDEN TILAAMINEN JA LUOVUTUS, LASKUTUS JA PERINTÄ
- VIII. SEURANTA, ARVIOINTI JA RAPORTOINTI
- IX. TIETOJÄRJESTELMÄT

I. KIRJANPITOYKSIKÖN SUORITETUOTANNON SÄÄDÖSPERUSTA JA ANNETTU OHJAUS

1) Mitä säädöksiä suoritetuotannossa ja niiden maksullisuusasioissa on sovellettu vuonna 2012?

- yleensä,
- kun kysymyksessä on tutkimussuoritteet,
- kun kysymyksessä on tietosuoritteet.

2) Yksilöikää mahdolliset kirjanpitoyksikköänne koskevat maksuperustelakia, erityislakia tai niiden nojalla annettuja asetuksia alemmantasoiset normit/määräykset/ohjeet, jotka koskevat seuraavia:

- tehtäväalat, joilla markkinasuoritteiden tuottaminen on mahdollista,
- maksullisen toiminnan laajuus suhteessa budjettirahoitteisiin viranomaistehtäviin,
- perusteet, joiden tulee toteutua ja menettelytavat, joita tulee noudattaa, mikäli kirjanpitoyksikkö
 - uudistaa, laajentaa tai supistaa tehtäväaloja tai suoritevalikoimaa julkisoikeudellisissa tai markkinasuoritteissa (päättömenettely, perustelemisen tavat jne.)
 - yhteisrahoitteisen toiminnan ja maksullisen toiminnan erilläänpito.
- yleensä,
- kun kysymyksessä on tutkimussuoritteet,
- kun kysymyksessä on tietosuoritteet.

a. Ovatko edellä mainitut ohjeet olleet sisällöllisesti selkeitä ja riittäviä, millä alueilla on ollut puutteita?

- 3) *Sisältyykö hallinnonalanne maksupolitiikkaselvitykseen ohjeita, joita on tullut noudattaa ja jotka on otettu huomioon suoritetuotannon maksullistamisessa vuonna 2012.*
- 4) *Annetun ohjauksen riittävyys ja selkeys seuraavien asioiden kuvaamisen kannalta?*
Kirjanpitoyksikön
- toimialat ja maksullisen toiminnan säädösperusta,
 - suoritevalikoima eri tavoin rahoitettavissa suoritteissa,
 - suoritteiden yksilöinti ja rajaaminen hinnoittelun ja maksun määrittämisen lähtökohdaksi,
 - suoritteiden maksuperusteet
- 5) *Annetun ohjauksen riittävyys ja selkeys toiminta-alueista, joiden maksullisuus kirjanpitoyksikön tulee määrittää? (budjettirahoitteinen vai muu toiminta?)*
- yleensä,
 - kun kysymyksessä on tutkimussuoritteet,
 - kun kysymyksessä on tietosuoritteet
- Onko kirjanpitoyksikössä kartoitettu maksullisessa toiminnassa tuotettavat suoritteet?
 - Kuinka usein?
 - Ohjauksen riittävyys ja selkeys yhteisrahoitteisen toiminnan toiminta-alueen ja maksullisen toiminnan kesken? (toiminnan sisältö, menettelytavat)
- 6) *Annetun ohjauksen riittävyys ja selkeys kirjanpitoyksikön liikkumavaran kannalta? Toiminta-alueen laajentaminen tai supistaminen. Entä miten mukaudutaan kysynnän muutoksiin? (uudet suoritteet, volyymien kasvattaminen, kilpailunäkökohdat)*
- julkisoikeudelliset suoritteet
 - markkinasuoritteet

II. TOIMIVALTA, ORGANISOINTI JA RESURSSIT

- 7) *Onko työnjako ja toimivalta seuraavissa tehtävissä **ministeriön ja kirjanpitoyksikön** välillä selkeä, (erikseen julkisoikeudelliset ja markkinasuoritteet)*
- maksuille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen arviointi,
 - maksujen käyttöalan lisääminen kirjanpitoyksikössä,
 - tavoitteiden määrittely maksujen käytölle,
 - suoritetuotannon organisoinnin uudistamistarpeen arviointi ja toteutus (esim. ulkoistaminen, yhteistoiminta muiden toimijoiden kanssa)
 - erityislainsäädännön maksusäädösten uudistamistarpeen arviointi,
 - maksuasetusten tarkistaminen,
 - suoritemäärien ja maksujen tason vaikutusten seuranta ja arviointi (taloudellisuus, tuotavuus, vaikuttavuus, muu?)
- yleensä,
 - kun kysymyksessä on tutkimussuoritteet,
 - kun kysymyksessä on tietosuoritteet.
- Onko edellä mainitut tehtävät vastuutettu kirjanpitoyksikössäne? Miten?
 - Onko edellä mainittuihin tehtäviin osoitettu/varattu resursseja kirjanpitoyksikössäne?
- 8) *Onko eri toimijoiden tehtävät ja työnjako **maksupolitiikan toimeenpanon ohjaajana** selkeitä? (esim. valtioneuvosto, substanssiministeriö, valtiovarainministeriö, valtiokonttori, viraston johto)*

- 9) *Onko kirjanpitoyksikössä tunnistettu tarpeita organisoida maksullista palvelutoimintaa yhteistoimintana muiden viranomaisten kanssa? Onko ohjaus (sisältöä ja menettelytapoja koskeva ohjaus) ollut riittävää tällä alueella?*
- 10) *Entä sisältöä ja menettelytapoja koskevan ohjauksen riittävyys maksullisen palvelutoiminnan ulkoistamisessa?*
- 11) *Onko maksupolitiikan toimeenpanossa yksittäisiä tehtäviä/ toimintoja, jotka olisi perusteltua järjestää keskitetysti? Mitä nämä ovat? Entä onko keskitettyjä toimintoja, joiden nykyinen organisointitapa ei ole tarkoituksenmukainen?*
- 12) *Onko kirjanpitoyksikössänne tehty peruskartoitus tehtävistä ja arvioitu mahdollisuuksia niiden uudelleenorganisointiin (esim. ulkoistaminen, yhteistoiminta muiden toimijoiden kanssa)? Milloin?*

III. ANNETTU OHJAUS: SUORITETUOTANNON TAVOITTEET, TULOJEN JA MENOJEN ARVIOINTI JA BUDJETOINTI

- 13) *Mitkä ovat olleet kirjanpitoyksikönnne näkökulmasta tärkeimmät ministeriönne käyttämät ohjausvälineet suoritetuotannon suuntaamista ja rahoitusta koskevissa asioissa (esim. strategiat, maksupolitiikkaselvitys, tulossopimus, jne)?*
- yleensä,
 - kun kysymyksessä on tutkimussuoritteet,
 - kun kysymyksessä on tietosuoritteet.
- 14) *Mitkä ovat mahdollisia kirjanpitoyksikössä noudatettuja hallinnoalanne strategiasta johdettuja linjauksia tai periaatteita maksullisuusasioissa?*
- 15) *Entä mikä merkitys valtioneuvostotason suunnitelmilla (esim. hallitusohjelma, hallituksen lainsäädäntösuunitelma) tai valtioneuvoston periaatepäätöksillä on ollut kirjanpitoyksikönnne maksullisuusasioiden näkökulmasta?*
- 16) *Onko ohjaus ollut riittävää ja kattavaa seuraavilla alueilla:*
- a. Kirjanpitoyksikön talousarvioesityksen laadinta (suoritetuotannon menojen ja tulojen arviointi ja budjetointi).
 - b. Maksetaanko tuotannontekijäkustannuksia muualta kuin kirjanpitoyksikön omalta toimintamomentilta? Jos maksetaan, niin mistä ja mihin tämä perustuu? Entä miten menettellään maksulliseen toimintaan kohdistuvien investointien osalta?
 - c. Tavoitteiden määrittely suoritetuotannon maksullisuutta koskevissa asioissa

IV. VUODELLE 2012 ASETETUT TAVOITTEET, ARVIOIDUT MAKSULLISEN TOIMINNAN MENOT JA TULOT SEKÄ BUDJETOINTIMENETTEL

- 17) *Miten kirjanpitoyksikön maksullisen suoritetuotannon menot ja tulot vuodelle 2012 on arvioitu?*

- a. esim. hyödyntämällä kysyntäennusteita, kustannuskehitystä koskevaa tietoa, muutoin, miten?
- b. mikä taho tuottaa mahdollista tietoperustaa menojen ja tulojen arviointia varten?

18) Miten kirjanpitoyksikön maksutulot ovat budjetoitu? (tulomomentti/määrärahamomentti) Mihin sääntelyyn/ohjeisiin kirjanpitoyksikön tulojen budjetoinnissa on tukeuduttu?

19) Oikea tapa tuoda budjetissa eri tyyppiset maksutulot esille?

V. MAKSUJEN TASO JA PERUSTEET

20) Suoritejaottelu maksuperustelaissa/erityislaeissa

- a. Onko suoritejaottelu maksuperustelaissa/erityislaissa ollut selkeää maksujen tason asettamisen kannalta?
- b. Onko suoritteita joiden kohdalla säädösten tulkinta ei ole ollut yksiselitteistä?

21) Onko ohjaus ollut riittävää sen suhteen, mihin säädöksiin tukeutuen ja millaisilla menettelytavoilla suoritteiden luonne maksullistamisen näkökulmasta käytännössä määritetään?

- maksuperustelain vai erityislain perusteella?

- julkisoikeudellinen vai markkinasuorite?

- maksuperustelain mukaisten maksuttomuusperusteiden toteutuminen?

- muu?

*22) Onko kirjanpitoyksiköllä ollut käytössä jokin menettelytapa, jolla julkisoikeudellisen suoritteiden tai markkinasuoritteiden **tunnusmerkkien toteutuminen** käytännössä on määritetty (päättökset, jotka ovat ohjanneet vuoden 2012 toimintaa)? Millainen? (esim. sen todentaminen, onko markkinoilla muita toimijoita, kilpailijoita, jotka tuottavat vastaavaa suoritetta, milloin muun toimijan suorite on riittävän samankaltainen, vertailuhinnat markkinoilla)? Onko tästä arvioinnista dokumentaatiota?*

23) Onko ministeriön antama ohjaus ollut riittävää ja selkeää siinä, mitkä tekijät otetaan huomioon maksullisen suoritteiden maksun tasoa määritettäessä?

24) Missä asiakirjoissa seuraavat asiat on kuvattu? (julkisoikeudelliset, liiketaloudelliset)

- a. Suoritteiden maksuperusteet,
- b. maksujen taso,
- c. mahdolliset joustot ja perusteet joustoille maksujen tasossa ennalta määräytyistä maksuista.

25) Onko kirjanpitoyksikköön kohdistunut ohjaus ollut riittävää ja kattavaa seuraavilla alueilla:

- a. Käytännön menettelytavat, joita tulee soveltaa seuraavissa: (erikseen julkisoikeudelliset, markkinasuoritteet)
 - maksujen ajanmukaisuuden seuranta, arviointi ja tarkistaminen,
 - mahdolliset sidosryhmät, joita tulee kuulla,
 - menettelytavat kuulemisessa, kuulemisen dokumentointi,
 - mahdollisten vaikutusarvioiden ja laskelmien dokumentointi,
- b. Menettelytavat, joita sovelletaan mikäli ennalta sovituista maksuista poiketaan?

**26) Onko maksujen määrittämisen menettelytapa kirjanpitoyksikössänne ohjeistettu? (julkisoi-
keudelliset ja liikeloudelliset suoritelmaksut) Jos on niin millä asiakirjoilla?**

- a. Millä perusteella muutokset tehdään ja milloin?
- b. Onko käytössä tietty menettelytapa?

27) Kannattavuusvaatimus

- a. Millä aikajänteellä ja millä tasolla kirjanpitoyksikölle on asetettu kannattavuusvaati-
mustavoite?
 - i. Suoritetasolla
 - ii. Suoriteryhmätasolla (ryhmittely?)
 - iii. Toiminnan tasolla
 - iv. Yksikkötasolla
 - v. Muutoin, miten?
- b. Onko kirjanpitoyksikköön kohdistuva ohjeistus tai muu ohjaus riittävää kannattavuuden seurannassa ja laskennassa?
- c. Millä tarkkuudella kannattavuudesta on muodostunut kirjanpitoyksikössä seurantatieto-
toa?
 - i. Suoritetasolla
 - ii. Suoriteryhmätasolla (ryhmittely?)
 - iii. Toiminnan tasolla
 - iv. Yksikkötasolla
 - v. Muutoin, miten?
- d. Onko ohjaus ollut selkeä jatkotoimenpiteille, jos kannattavuusvaatimus ei toteudu, to-
teutuu yli odotusten?

28) Kustannuslaskelmat ja kustannuslaskelmien laadintaperusteet, dokumentaatio?

VI. ASIAKKAAT JA SIDOSRYHMÄT

**29) Onko kirjanpitoyksikköön kohdistuvalla ohjauksella pyritty edistämään asiakasnäkökulman huomioon ottamista? Miten? Miltä taholta ja missä muodossa ohjausta on annettu?(ohjaus-
asiakirjat, koulutus, muu)**

VII. SUORITTEIDEN TILAAMINEN JA LUOVUTUS, LASKUTUS JA PERINTÄ

30) Onko ohjaus ollut riittävää ja kattavaa seuraavilla alueilla:

- a. suoritteiden tilaamisen ja luovuttamisen menettelytavat, (esim. tilaamisen, luovutuksen ja laskutuksen ajallinen yhteys, tai esim. erot maksullinen toiminta/ yhteisrahoitteinen toi-
minta)
- b. sopimusmenettelyt palvelujen tuottamisesta, (esim. sopimusten sisältö, kesto, hinnoittelu-
periaatteet, julkisuus)
- c. laskutuksessa ja perinnässä noudatettavat menettelytavat, asiakkaille esitettävä informaatio.

- 31) *Onko menettelytapaohjaus ollut riittävää tilanteissa, (tilaaminen, maksun asettaminen, luovutus, laskutus, perintä) kun kysymyksessä on*
- muu valtion toimija samalla hallinnonalalla,*
 - valtion toimija eri hallinnonalalla,*
 - muu julkinen toimija.*

VIII. SEURANTA, ARVIOINTI JA RAPORTOINTI

- 32) *Milloin kirjanpitoyksikön toimintaa koskevan maksuasetuksen tai muiden maksusäädösten sisältöä on kokonaisuutena arvioitu (suoritejaottelu, maksuperusteet jne.)*
- 33) *Mihin tuloksellisuuden osa-alueeseen perustuvaa tietoa kirjanpitoyksikköä ohjaava taho (oma ministeriö) on edellyttänyt tuotettavaksi maksullisesta toiminnasta?*
- Millä aikataululla tietoa on tullut raportoida?*
 - Missä asiakirjoissa kyseiset tietotarpeet on tuotu esille tai mistä asiakirjasta kyseiset tietotarpeet on johdettu?*
- 34) *Onko seuraavilla alueilla annettu ohjaus ollut riittävää, selkeää ja kattavaa :*
- suoritetuotannon seuranta ja rekisteröinti,*
 - kustannusseuranta, kustannuslaskennan menettelytavat,*
 - kannattavuusvaatimuksen toteutumisen seuranta,*
 - maksujen tason vaikutusseuranta ja arviointi.*
- 35) *Miltä taholta annettua ohjausta/ ohjeita kirjanpitoyksikössänne on noudatettu em. alueilla*
- oma ministeriö*
 - valtiovarainministeriö*
 - valtiokonttori*
 - muu?*
- 36) *Onko toteutuneiden suoritteiden määriä seurattu, millä tarkkuudella ja menetelmillä?*
- 37) *Onko kirjanpitoyksikössä arvioitu maksullisessa toiminnassa sovellettavat kustannuslaskennan menetelmät?*
- 38) *Onko kirjanpitoyksikössä toteutettu;*
- arviointeja, joissa on selvitetty maksuille vaihtoehtoisia ohjauskeinoja? Mihin maksuihin nämä ovat liittyneet?*
 - arviointeja/selvityksiä, joilla on pyritty laajentamaan maksujen käyttöä, mihin nämä ovat liittyneet?*
 - Onko ohjaava ministeriö edellyttänyt em. arviointeja/selvityksiä?*
- 39) *Maksullisen toiminnan raportointi?*
- Mihin ohjeistukseen ulkoinen raportointi perustuu?*
 - Onko raportointitieto laajempaa kuin ulkoisissa ohjeissa on edellytetty? (esim. viraston johdon tietotarpeet)*
 - Onko viraston johdon tietotarpeet maksullisen toiminnan alueella yksilöity? Mihin?*
 - Onko sisäiseen/ulkoiseen raportointiin vastuutettu jotakin tahoa kirjanpitoyksikössä?*

- 40) Milloin maksulliseen suoritustuotantoon liittyvää seuranta-, arviointi- ja raportointitietoa on hyödynnetty kirjanpitoyksikössänne seuraavilla alueilla?*
- 41) Millä tasolla ulkoinen raportointitieto olisi kirjanpitoyksikön näkökulmasta riittävää?*
- 42) Kehitetäänkö raportointia?*
- a. Millaisia tiedon hyödyntämistarpeita tai mitä tiedonhyödyntäjä tahoja on kehittämisen lähtökohtana?
 - b. Mikä taho kirjanpitoyksikössä kehittää raportointia?

IX. TIETOJÄRJESTELMÄT

- 43) Maksullisen toiminnan suunnittelun, toimeenpanon, seurannan ja arvioinnin tietojärjestelmät (menojen, tulojen, tuotosten, vaikutusten seuranta)*
- a. Mitä tietojärjestelmiä hyödynnetään ja mitkä ovat olennaisia kirjanpitoyksikön maksullisen toiminnan ohjaustarpeiden kannalta?
 - b. Ovatko käytössä olevat tietojärjestelmät sisällöltään riittäviä ohjauksen tietotarpeiden näkökulmasta?
 - c. Onko tietojärjestelmien sisältöä uudistettu maksullisen toiminnan tietotarpeiden näkökulmasta?

Liite 3: Haastattelu 1, Maa- ja metsätalousministeriö, haastattelurunko

OHJAAVAA MINISTERIÖTÄ KOSKEVAT AIHEALUEET JA TEEMAT

Ohjauksen perusteet ja ohjattavat asiat

1. Onko maksusääntely (maksuperustelaki, hallinnonalan erityismaksusäädökset) riittävän selkeä suoritteiden maksullisuuden määrittämisen näkökulmasta? Onko ministeriössä/hallinnonalalla ollut käytössä jokin menettelytapa, jolla julkisoikeudellisen suoritteiden tai markkinasuoritteiden tunnusmerkkien toteutuminen käytännössä on määritetty (päätökset, jotka ovat ohjanneet vuoden 2012 toimintaa)? Millainen?
2. Miten hallinnonalalla on vastuutettu maksupolitiikan ajan tasalla pitäminen (esim. maksupolitiikkaselvitys)? Entä millainen rooli maksullisella toiminnalla on hallinnonalan strategian toteuttamisessa?
3. Millainen rooli maksullisella toiminnalla on suhteessa ohjattavan kirjanpitoyksikön viranomais-tehtäviin? Millaisia hyötyjä maksullisella toiminnalla tavoitellaan ja mille taholle hyötyjen tulisi kohdentua (ks. liiteasiakirja)? Mitä kriteereitä käytetään, kun tehdään rahoitustavan valintaa koskeva päätös (budjettirahoitteinen vs. rahoitus maksuilla)?
4. Maksullisen toiminnan ja yhteisrahoitteisen toiminnan rajanveto:
 - a. Onko *tavoitteiden asettamisen* tietoperusta kirjanpitoyksikön ohjauksen kannalta riittävä ja selkeä, kun (esim. tuotokset ja niiden vaikutusten erottuvuus)?
 - b. Onko säädösperusta *menettelytapojen ohjaamisen* kannalta selkeä (esim. sopimusmenettelyt jne.)?
5. Onko ministeriö ohjannut sitä, mille alueille (maantieteellisesti) markkinointia suunnataan ja mille asiakaskunnalle suoritteita tarjotaan (erikseen julkisoikeudelliset ja markkinasuoritteet sekä mahdolliset erillislakien mukaiset suoritteet)? Jos on, mitkä tavoitteet ovat ohjauksen taustalla ja mitä välineitä ohjauksessa on käytetty? Mikä käsitys ohjaavalla ministeriöllä on maksusääntelyn perusteella kirjanpitoyksikön liikkumavarasta markkinoinnin suuntaamisessa ja suoritetuotannon kohdentamisessa asiakkaille?

Ohjausvastuut, menettelyt ja keinot

6. Onko eri toimijoiden tehtävät ja työnjako seuraavissa maksupolitiikan toimeenpanotehtävissä tai niiden ohjaamisessa selkeitä (valtioneuvosto, substanssiministeriö, valtiovarainministeriö, valtio-
konttori, viraston johto ja mahdollinen johtokunta/neuvottelukunta tms.):
 - a. maksuille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön arviointi tai maksujen käyttöalan lisääminen;
 - b. suoritetuotannon uudelleenorganisointi maksullisuuden näkökulmasta;
 - c. maksujen tason vaikutusarvioinnit;

d. maksullisen toiminnan menettelytapaohjaus käytännön kysymyksissä (kustannuslaskenta, budjetointi, laskutus, palvelujen tuotantosopimusten käyttö ja sisältö)?

Mitkä edellisistä kuuluvat ministeriön vastuulle ja mitä välineitä on käytössä.

7. Miten maksupolitiikan ohjaustehtävät on ministeriön sisäisessä organisaatiossa jaettu ja vastuutettu?

8. Miten ministeriö ohjaa hallinnonalan ja erityisesti tarkastusten kohteena olevien kirjanpitoyksiköiden suoritustuotantoa (dokumentointi vuonna 2012):

- a. yleensä,
- b. kun kysymyksessä ovat tutkimussuoritteet,
- c. kun kysymyksessä ovat tietosuoritteet.

Ovatko käytettävissä olevat ohjauskeinot ministeriön näkökulmasta riittäviä? Mikäli ohjauskeinot eivät ole riittäviä, missä tilanteissa ongelmia on esiintynyt ja mitkä ovat ongelmien syitä (esim. sääntelyn sisältö, muu)?

Onko kirjanpitoyksiköille säädöksissä ja ohjeissa asetetut raportointivelvoitteet riittäviä ministeriön ohjaustarpeiden kannalta?

9. Millä muulla tavoin ministeriö on ohjannut alaista kirjanpitoyksikköä (virasto tai laitos) maksullisuutta koskevissa asioissa (erikseen julkisoikeudelliset ja markkinasuoritteet sekä mahdolliset erillislakien mukaiset suoritteet)? Mistä asiakirjoista tämä käy ilmi, kun kysymyksessä on vuoden 2012 toiminta?

10. Onko maksuilla tai niiden määräytymisellä pyritty saamaan käyttäytymisvaikutuksia? Liittyykö käyttäytymisvaikutuksia koskeva tavoite hallitusohjelmaan taikka johonkin ministeriön päämäärään, strategiaan tai yksilöityyn arvoon? Mihin? Mistä asiakirjasta tavoite käy ilmi (erityisesti vuosi 2012)?

11. Miten tulosoajauksessa käsitellään maksullista toimintaa? Mistä vuoden 2012 asiakirjoista tämä käy ilmi, entä seuranta?

12. Miten ministeriössä seurataan varainhoitovuoden aikana kirjanpitoyksikön maksutulosten kertymistä? Entä miten mahdollisiin poikkeamiin pyritään vaikuttamaan?

13. Millä keinoilla ministeriö varmistaa sen, että maksullinen toiminta ei kuluta budjettirahoitukseen toimintaan suunnattuja määrärahoja? Miten tätä voidaan ohjata varainhoitovuoden aikana? Entä toteutumien seuranta vuositason (tai muulla ajanjaksolla) ja miten mahdollisesti toteutuneet poikkeamat selvitetään?

Maksujen taso ja perusteet

14. Onko tarkastusten kohteena olevissa kirjanpitoyksiköiden poikettu suoritteiden omakustannusarvosta (MPL 150/1992, 6 § 3 mom.)? Mikä on ollut perusteena tälle?

15. Entä peritäänkö maksu kaikissa tapauksissa myös valtion viranomaiselta (MPL 150/1992, 6 § 4 mom.)? Mistä syystä ei ole peritty?

16. Miten maksuasetusten valmistelu on ministeriössä organisoitu? Onko menettelytapa kuvattu? Kuullaanko maksuasetuksen valmistelun yhteydessä sidosryhmiä tai muita tahoja; miten tämä on tehty, mistä asiakirjasta tämä käy ilmi? Entä (intressinäkökulma):

- a. Esiintyykö yhteydenottoja, joilla pyritään vaikuttamaan maksujen tasoon (vaikuttajat, etujärjestöt, muut tahot)?
- b. Onko kirjanpitoyksiköllä ollut erilaisia näkemyksiä tai tavoitteita, jotka eivät ole yhteneviä ministeriön linjausten suhteen (esim. tulosneuvottelut tai maksujen tarkistamista koskevat esitykset)?

17. Millä aikajänteellä ja millä tasolla kirjanpitoyksikölle on asetettu kannattavuusvaatimustavoite?

- a. Suoritetasolla
- b. Suoriteryhmätasolla (ryhmittely?)
- c. Toiminnan tasolla
- d. Yksikkötasolla
- e. Muutoin, miten?

Entä miten em. kannattavuuden seuranta on toteutettu?

18. Antaako säädösperusta riittävät lähtökohdat toimenpiteille, jos kannattavuustavoite ei toteudu? Miten tämä on dokumentoitu?

19. Miten on huolehdittu siitä, ettei suoritteen tuottamisesta aiheudu enempää kustannuksia, kuin mitä suoritteen tarkoituksenmukainen laatutaso edellyttää (MPL 150/1992, 6 § 5 mom.)?

20. Millaiseksi ministeriö tulkitsee oman roolinsa suoritteiden maksullisuutta koskevan seurannan ja arviointien toteuttamisessa ja miten näillä alueilla on toimittu?

Muuta asiaan liittyvää?

Liite 4: Haastattelu 7, Valtiovarainministeriö, haastattelurunko

Haastattelun teemat

1. Valtiovarainministeriön tehtävistä koskien valtion suoritemaksuja
Mitä tämä tehtävä käytännössä on pitänyt sisällään?
2. Valtiovarainministeriön toiminta eri hallinnonalojen
Tutkimuslaitosten kuten esimerkiksi VATT:n ohjaus selvitystarpeiden ilmetessä?
3. Hallinnonaloilla laaditut selvitykset maksupolitiikassa noudatettavista periaatteista, valtiovarainministeriön tietoperusta näiden laatimisesta ja ajantasaisuudesta
4. Maksupolitiikka finanssipolitiikan välineenä
5. Vero – maksu, mahdollisia tulkinta-alueita
6. Maksuperustelain jättämä liikkumavara: valtiovarainministeriö - muut ministeriöt – budjet-tisääntely
7. Kuntien maksullinen toiminta, mahdolliset ongelmakohdat valtiovarainministeriön näkökul-masta
8. Käyttäytymisvaikutuksien ennakointi maksujen tason määrittämisessä, valtiovarainministeriö, muut ministeriöt, kansantalouden näkökulma
9. EU:n vaikutukset kansalliseen maksupolitiikkaa
10. Muut aiheet
Talousarvion informatiivisuus maksullisuuden alueella

Liite 5: Haastattelu 8, Valtiovarainministeriö, haastattelurunko

Haastattelun teemat

1. EU-sääntelyn huomioonottaminen maksuperustelain sisällössä
2. Onko valtiovarainministeriöllä ennakollista ohjausroolia siinä, miten liiketaloudellisen toiminnan/muun suoritetuotannon luonne kansallisen tai eu-sääntelyn pohjalta erilaisissa organisoitimuodoissa tulkitaan. Jos tämä tehtävä ei kuulu valtiovarainministeriölle, onko joku muu toimija, jonka rooliin ennakollinen ohjaustehtävä kuuluu? (esim. suoritetuotannon uudelleenorganisointia ja toiminnan luonteen määrittämistä koskevat kysymykset, kuten ulkoistaminen, yhteistoiminta muiden toimijoiden kanssa, yhteisrahoitteinen toiminta vai maksullinen toiminta, kilpailuolosuhteiden toteutuminen, monopolisuoritteet, milloin kysymys on valtion tuesta? markkina-alueen fyysinen raja)
3. Entä liiketaloudellisen toiminnan laajuus, markkina-alueen fyysinen raja, menettelytavat, tietoperusta, onko näissä ministeriöllä ohjausroolia?
4. Maksuperustelain soveltaminen valtion viranomaisyksiköiden väliseen suoritetuotantoon
5. Maksusäädösten kuvaaminen ja ajantasaisuudesta huolehtiminen
6. Asetusten valmistelun menettelytavat, maksujen määräytymisperusteiden kuvaaminen, asetukseen sisällytettävät suoritteet
7. Maksuperustelain soveltamisala
8. Horisontaaliset tavoitteet /viranomaisohjaus maksupolitiikan alueella, olisiko tarvetta osoittaa toimivaltaa jollekin viranomaistoimijalle edistää esim. yhtä hallinnonala laajempia /yleisen edun mukaisia tavoitteita maksupolitiikan avulla?
9. Minkä viranomaistoimijan tulisi luoda tiedollisia lähtökohtia yleisen edun mukaisten tavoitteiden asettamisen (esimerkiksi suoritenimikkeiden yhdenmukaisuus, toimijaryhmien/asiakkaiden segmentointi, arviointi- ja seurantatieto maksurasituksen kohdentumisesta ja vaikutuksesta)
10. Budjetointimenettelyjä (tulojen ja menojen arviointi) ja kustannuslaskennan menettelytapoja koskeva ohjaus
11. Maksuperustelain tavoitteiden toteutumisen arviointi
12. Suoritemäärien seuranta ja rekisteröinti, laskutus ja perintä

Liite 6: Haastattelu 9, Valtiokonttori, haastattelurunko

Haastattelun teemat

1. Maksupolitiikka – mitä se on?

2. Onko tunnistettavissa alueita, joissa MPL 6 § 3 mom. säännöksen jättämä liikkumavara maksupolitiikalle ei ole riittävää seuraavilla alueilla?

- a) toiminta, jossa muodostuvista suoritteista voi periä maksuja,
- b) liikkumavara suoritteiden sisällön suhteen, mahdollisuus ottaa asiakkaiden maksuhalkkuus – ja kysyntä huomioon suoritteiden sisällössä (esim, minimi, normaali tai maksimi palvelu), vai onko alueita, joissa palvelun sisältö on liian standardoitu?
- c) liikkumavaran riittävyys maksujen tasossa?
- d) liikkumavara maksujen määräämisessä huomioon otettavien kustannusten suhteen?
- e) liikkumavara asiakkaiden maksukyvyn alueella: suoritteet, joissa asiakkaan maksukyky tulee ottaa huomioon: onko liikkumavara tuloperustan määrittämisessä riittävä (esim. pääomatulojen huomioon ottaminen).

3. Onko MPL tai muiden (erillis)lakien mukaan hinnoiteltujen suoritteiden kustannuslaskennassa esiintynyt ongelmia? Minkä tyyppisiä nämä ovat olleet?

Tuleeko määräysten (mm. VK:n määräys 'Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatiminen', 11.1.2011 Dnro VK 529/03/2010/11.1.2011) soveltamisesta tiedusteluja/neuvontapyyntöjä VK:iin?

4. Ovatko talousarvioehdotuksen (perustuu valtiovarainministeriön määräykseen toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, Nro TM 1101/23.3.2011) liitteenä toimitettavia Liite III–3 'Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelma ja Liite III–9 'Toimintamenomomentille budjetoitujen tulojen ja menojen erittely liitemuistiossa' tietosisällöltään riittäviä?

5. Onko tunnistettavissa tehtäväalueita, joilla säädösten sisältö ei ole riittävän selkeä? Entä onko tehtäväalueita, joissa valtio-kunta rahoitusvastuu palvelujen järjestämisessä on hämärtyntä palvelutoiminnan organisointitapaa koskevien säädösten sisällön vuoksi?

6. Onko tunnistettavissa tehtäväalueita, joissa on ristiriitaa/mahdollisesti riskejä seuraavilla alueilla. säädöksissä yksilöity rahoitusvastuu palvelujen järjestämisestä (kuten valtio, kuntayhteisöt, asiakkaat) ja kustannusten tosiasiallinen kohdentuminen, säädöksissä yksilöidyt palvelujen sisällöt ja niistä perittävät maksut – palvelujen tosiasialliset sisällöt suhteessa maksuihin?

7. Maksutuloja koskeva tilastointi ja seuranta:

7a) Maksujen tilastointi ja seuranta Valtiokonttorin tehtävänä, tilastoinnin ja seurannan sisältö ja mahdolliset muutokset sisällössä.

- -päättöksenteko seurannan ja tilastoinnin tietosisällöstä, tietotarpeiden yksilöinti Valtiokonttorissa/mahdollinen valtiovarainministeriön ohjaus
- -seurannan ja tilastoinnin resurssit Valtiokonttorissa
- -Tilastokeskuksen ja Valtiokonttorin mahdollinen yhteistyö, tehtäväjako maksullisen toiminnan seurannassa ja tilastoinnissa.

Kyseisen raportin hyödyt?

Maksuperustelain vaikutusten seuranta? Tuleeko valtiokonttorille kyselyjä maksuperustelain soveltamisesta?

7b) Onko tunnistettavissa tehtäväalueita, joilla on riittämättömästi tilastotietoja/ seuranta- tai arviointitietoa palvelujen laadun ja perittyjen maksujen vastaavuudesta kunnissa? palvelujen järjestämisen kustannusten kohdentumisesta eri toimijoille?

Ottavatko uudet ministeriöiden strategiat huomioon maksupolitiikan? Yhteensopivuus: maksupolitiikan strategiat ja hallinnon päätökset, joilla viime kädessä myötävaikutetaan siihen, miten maksupolitiikka ilmenee käytännössä? Millaisia päätösvaiheita on käytännössä, jotka vaikuttavat lopputulokseen?

8. Vero – maksu, mahdollisia ongelma-alueita

9. Intressinäkökulmat

10. Muita kysymyksiä

Liite 7: Haastattelu 10, Valtiovarainvaliokunta, haastattelurunko**Haastatteluteemat**

1. Mitkä ovat tärkeimpiä välineitä maksupolitiikan ohjaamisessa
2. Millainen merkitys tuotetuilla asiakirjoilla (talousarvioesitys, hallituksen vuosikertomus ml valtion tilinpäätös) on maksupolitiikan tietoperustana
3. Onko tuotettu tieto riittävää valtiovarainvaliokunnan päätöksenteon kannalta
4. Millaista tietoa maksupolitiikasta tulisi tuottaa
5. Mikä on tulkintanne mukaan valtion maksupolitiikan rooli/sisältö?